

# Elections en péril et crise politique en RDC

L'Union Européenne  
à la hauteur  
des défis  
démocratiques  
et sécuritaires?



**EURAc**  
Union européenne pour l'Afrique Centrale • European network for Central Africa

OPEN SOCIETY  
EUROPEAN POLICY INSTITUTE

A PART OF

 OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS

**Juin 2016**



La démocratie ne se résume pas à la tenue d'élections. Elle exige que chacun, y compris le gouvernement et le parti au pouvoir, respecte l'état de droit. Elle exige des institutions viables qui garantissent les droits fondamentaux de tous les citoyens, y compris des minorités. Elle exige la vigilance constante d'une société civile dynamique.

**Kofi Annan** (2003)

### Note de l'éditeur

La phase d'écriture de ce document s'étant clôturée le 15 mai 2016, il ne tient pas compte des derniers développements survenus depuis en RDC et au sein de l'UE, notamment la publication des **Conclusions du Conseil** de l'Union Européenne du 23 mai 2016.

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Recommandations: pistes d'action pour l'Union Européenne et ses États membres</b>	<b>6</b>
<b>Partie I: État des lieux de la situation politique et pré-électorale</b>	<b>10</b>
La stratégie périlleuse du pouvoir en place vis-à-vis du processus électoral	10
Tensions et nouveaux rapports de force au sein du paysage politique congolais	12
Réduction de l'espace démocratique: répression et violations des droits humains	13
Faiblesse de la réponse de l'Union Européenne	15
<b>Partie II: Défis à relever en vue de l'organisation d'élections en 2016</b>	<b>17</b>
Défis techniques	17
Défis politiques	18
Défis sécuritaires	19
Défis judiciaires et juridiques	20
<b>Conclusion: la politique étrangère de l'UE à l'épreuve de la crise congolaise</b>	<b>21</b>

## Abréviations

<b>ANR</b>	Agence Nationale de Renseignements	<b>PARJ</b>	Programme d'Appui à la Réforme de la Justice en RDC
<b>AR</b>	Alternance pour la République (plateforme de partis d'opposition)	<b>PARP</b>	Programme d'Appui à la Réforme de la Police en RDC
<b>CE</b>	Commission Européenne	<b>PE</b>	Parlement Européen
<b>CENI</b>	Commission Electorale Nationale Indépendante	<b>PNC</b>	Police Nationale Congolaise
<b>EM</b>	États membres	<b>PPRD</b>	Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie
<b>EurAc</b>	Réseau européen pour l'Afrique Centrale	<b>PROGRESS</b>	Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de la Défense en RDC
<b>FARDC</b>	Forces Armées de la RDC	<b>RDC</b>	République Démocratique du Congo
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement	<b>SEAE</b>	Service Européen pour l'Action Extérieure
<b>G7</b>	Groupe de 7 partis d'opposition	<b>UA</b>	Union Africaine
<b>MLC</b>	Mouvement de Libération du Congo	<b>UDPS</b>	Union pour la Démocratie et le Progrès Social
<b>MOE</b>	Mission d'Observation Electorale de l'UE	<b>UE</b>	Union Européenne
<b>MONUSCO</b>	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo	<b>UNADEF</b>	Union des Nationalistes Démocrates et Fédéraliste
<b>OIF</b>	Organisation Internationale de la Francophonie	<b>UNC</b>	Union pour la Nation Congolaise
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies		
<b>OSEPI</b>	Open Society European Policy Institute		

# Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC) est actuellement agitée par les nombreuses inquiétudes et tensions entourant l'organisation du **prochain cycle électoral**. Ce cycle, le **troisième** depuis l'adoption de la nouvelle Constitution en 2006, devait initialement démarrer en 2014 et conduire à l'organisation d'ici fin 2016 de pas moins de onze élections (directes et indirectes) aux niveaux local, provincial et national. Au moment d'écrire cette prise de position, il semble plus que probable que ce cycle ne pourra être complété dans les délais constitutionnels. En effet, les multiples retards qu'accuse le processus rendent désormais cette issue irréalisable. Les principales préoccupations de la population congolaise se concentrent maintenant sur l'élection présidentielle qui, selon la Constitution, devrait aboutir à l'élection d'un nouveau président avant le 19 décembre 2016. Ce scrutin, annoncé pour le 27 novembre 2016, mérite une attention particulière puisque la Constitution interdit au président en fonction Joseph Kabila de se représenter pour un troisième mandat. Une passation démocratique des pouvoirs entre le président actuel et son successeur serait un événement historique : jamais encore une telle transition démocratique entre présidents n'a eu lieu en RDC.

Malheureusement, au vu des développements survenus en 2015 et début 2016, il semble justifié de **douter de la volonté du président Kabila de se retirer à la fin de son deuxième mandat**. Dans ce climat d'incertitude quant au processus électoral et aux intentions du président, la tension monte sur la scène politique congolaise et au sein de la population, malgré les diverses consultations menées par Jo-

seph Kabila et l'appel au « dialogue national inclusif » lancé fin 2015 et appuyé notamment par l'Union Européenne (UE). Pour assurer le bon déroulement de ce dialogue, l'Union Africaine (UA) a récemment désigné un facilitateur. Or, celui-ci n'a guère enregistré de résultats jusqu'à présent, car il n'est pas parvenu à acquérir l'adhésion ni la confiance de la grande majorité des leaders de l'opposition, qui ont refusé de participer au dialogue. Ils y voient un piège visant à obtenir un « glissement » des élections en vue, selon certains, d'instaurer une période de transition conduisant à un partage des pouvoirs entre partis politiques ou, pour d'autres, de permettre à Joseph Kabila de se maintenir *sine die* au pouvoir après 2016. Que ce soit par cette stratégie du « glissement » ou par un troisième mandat consécutif, qui continue d'être évoqué bien que contraire à la Constitution, le possible maintien au pouvoir du président Kabila cristallise les **tensions** qui gravitent autour des élections et de l'organisation des scrutins.

Ces développements viennent aggraver **une situation politique déjà détériorée depuis le dernier cycle électoral de 2011**, considéré par de nombreux observateurs internationaux comme un échec. Ces dernières élections se sont en effet caractérisées par des insuffisances considérables dans la préparation en amont des scrutins et par de multiples fraudes, bourrages d'urnes et un manque flagrant de transparence au moment de la compilation des résultats<sup>1</sup>. Des faits qui ont gravement nuit à la crédibilité des résultats et entraîné une **crise profonde de légitimité des institutions politiques**<sup>2</sup>. Considérant le mécontentement populaire grandissant lié aux dif-

- <sup>1</sup> Mission d'observation électorale de l'UE en République Démocratique du Congo, **Elections présidentielles et législatives - 28 novembre 2011: Rapport final**.
- <sup>2</sup> EurAc, **Mémoire : UE - Législature 2014-2019. Pour un engagement renforcé en faveur de la paix et de la démocratie dans la région des Grands Lacs**, octobre 2014.

Dans la version Pdf les textes de cette couleur sont interactifs



\* Photographie en couverture de Giampaolo Musumeci, photographe, réalisateur, Milan, Italie.

ficultés économiques et aux malversations financières qui asphyxient l'emploi et l'économie dans son ensemble<sup>3</sup>, l'indulgence et la patience des Congolais vis-à-vis du pouvoir en place semblent épuisées. Au travers du prochain cycle électoral, les Congolais attendent non seulement le respect de la Constitution et une alternance démocratique apaisée, mais aussi un changement à la tête de l'État qui leur permettrait de bénéficier d'un partage plus équitable des richesses et d'améliorer leur niveau de vie. La question électorale pourrait donc amener la situation déjà tendue à dégénérer vers des manifestations violentes voire des émeutes.

Toutefois, de nombreux **obstacles** pèsent toujours sur la préparation d'élections crédibles, libres et apaisées dans les délais prévus par la Constitution. Tout d'abord au niveau du **cadre juridique et institutionnel**, notamment des instances en charge de garantir la bonne organisation du cycle électoral. Plusieurs observateurs questionnent l'indépendance de ces instances, dont la responsabilité dans le retard pris par le processus est clairement engagée, et envers lesquelles la confiance de la population continue à s'éroder. Ensuite, les **restrictions croissantes des libertés d'expressions et politiques** limitent les capacités d'action de la société civile, des médias et des partis d'opposition. Ces restrictions réduisent l'espace démocratique et la participation politique en RDC, et constituent donc une entrave majeure à la crédibilité du processus électoral.

La conjonction de ces obstacles avec la stratégie adoptée par le président en place pour se maintenir au pouvoir, les tensions politiques croissantes, la volonté populaire de changement et la faiblesse de l'action de la communauté internationale entraîne inexorablement la RDC dans la crise. Pire, cette crise de nature politique pourrait rapidement dégénérer et conduire à des **violences à grande échelle** dont la population congolaise serait la première victime. Ainsi, au-delà de l'affaiblissement du processus de démocratisation en tant que tel,

la situation actuelle soulève **la question fondamentale de la sécurité et de la stabilité du pays et de la région**. En effet, si les élections ne se déroulent pas dans un climat apaisé et serein, elles pourraient déboucher sur une dégradation dramatique de la situation sécuritaire, comme on l'a vu récemment au Burundi ou au Congo-Brazzaville, ce qui conduirait inévitablement dans le cas de la RDC à une déstabilisation de la région tout entière.

En tant que premiers partenaires de la RDC et face à cette situation et aux risques qu'elle fait encourir au pays et à la région, **l'UE et ses États membres se doivent de prendre leurs responsabilités**. La paix et la démocratie sont des conditions nécessaires au développement durable et à **l'instauration d'une prospérité partagée entre l'Afrique Centrale et le continent européen**. Confrontée à l'aggravation de la menace terroriste sur son sol, à la présence de conflits proches de ses frontières (Ukraine, Syrie, Irak, Lybie) et à une crise politique interne liée à l'accueil des migrants dans l'espace européen, l'UE ne semble plus accorder la même attention que par le passé à la région des Grands Lacs. Pourtant, l'UE a tout à perdre d'une nouvelle crise sécuritaire et humanitaire de grande ampleur en Afrique Centrale.

Il en va aussi de « l'efficacité de l'aide » apportée par l'UE et ses États membres aux pays de la région, dont les résultats sont mis en péril par la crise politique en RDC. Au vu de l'investissement européen conséquent dans la construction de la paix et le développement en Afrique Centrale, l'UE ne peut se permettre de mettre entre parenthèse cet engagement. C'est la crédibilité même de l'UE, en tant qu'organisation promotrice des droits humains et de la démocratie, qui est en jeu. En outre, le soutien de l'UE à la démocratie et à la protection des droits humains constitue la véritable **plus-value de la coopération européenne** par rapport à l'approche d'autres partenaires internationaux de la RDC. Il est particulièrement important pour l'UE de remettre ces principes au cœur

de ses relations avec la RDC, dans un moment où elle a du mal à affirmer son rôle vis-à-vis de ce partenaire, « dans un contexte où d'autres acteurs comme la Chine, l'Afrique du Sud, l'Angola, le Brésil ou encore l'Égypte renforcent leur présence, notamment économique, et leur influence dans la région »<sup>4</sup>. Le moment est donc délicat mais aussi décisif, vu l'importance des enjeux liés au processus électoral en RDC.

Par cette prise de position, le Réseau européen pour l'Afrique Centrale (**EurAc**) et Open Society European Policy Institute (**OSEPI**) souhaitent en premier lieu **attirer l'attention des décideurs politiques européens**, de tous niveaux de pouvoir confondus, sur la gravité et les risques

de la situation en RDC. Il s'agit ensuite de leur soumettre **des pistes d'action** pour, d'une part, soutenir le processus électoral de manière à sortir le pays de la crise politique et, d'autre part, adopter des mesures fortes visant à prévenir que cette crise ne conduise à une crise sécuritaire (voir *Recommandations*). Ces pistes d'actions découlent d'un **état des lieux de la situation** politique pré-électorale en RDC (voir *Partie I*), d'une analyse des différents **défis à relever** en vue de l'organisation dans un délai raisonnable des scrutins prévus dans le cadre du troisième cycle électoral (voir *Partie II*), et des **réponses que l'UE et ses États membres devraient apporter** à chacun de ces défis (voir *Conclusion*).

<sup>4</sup> Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda, « 2015 : année électorale en perdition », in Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda, *Conjonctures congolaises 2015 - Entre incertitudes politiques et transformation économique*, Cahiers Africains n°87, L'Harmattan, mars 2016, p. 39-40.

# Recommandations: pistes d'action pour l'Union Européenne et ses États membres

**S**ur base de l'analyse développée dans ce document (voir *Partie I*, *Partie II* et *Conclusions*), EurAc et OSEPI soumettent les recommandations suivantes aux différents acteurs de la politique européenne vis-à-vis de la RDC.

## Sur le plan politique et diplomatique

### États Membres (EM):

(1) Consolider la **coordination** et la **cohérence de langage des messages** délivrés par les États membres et l'UE auprès des autorités congolaises; (2) Développer, au sein du Conseil de l'UE, **une position commune sur les questions clés**, notamment le soutien à l'alternance démocratique, le respect de la Constitution, la protection des droits humains en RDC, et la possibilité d'envisager des sanctions pour les responsables d'exactions et d'actes de répression politique; (3) Octroyer **un mandat clair et renforcé à la diplomatie européenne** pour défendre cette position auprès des autorités congolaises;

### EM-Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE)-Parlement Européen (PE):

(1) Communiquer de manière beaucoup plus forte et cohérente aux autorités congolaises l'engagement et la détermination de l'UE à **défendre le respect des articles de la Constitution congolaise** qui consacrent le principe de l'alternance démocratique, tels que le nombre et la durée des mandats présidentiels autorisés, ou encore le mode de scrutin présidentiel (Articles 70 et 220); (2) Exprimer plus fortement le **refus de l'UE de voir le président Kabila se maintenir au pouvoir au-delà de 2016** par l'intermédiaire d'un

troisième mandat et/ou d'un « glissement » du processus électoral;

### SEAE-Commission Européenne (CE):

User de tous les moyens politiques, financiers et techniques disponibles afin d'instaurer **un dialogue politique** régulier avec les plus hautes autorités congolaises, tel que prévu par l'Article 8 de l'Accord de Cotonou. Ce dialogue doit permettre d'interpeller la présidence congolaise sur l'importance du respect de la Constitution et des droits humains. Plus largement, ce dialogue devrait viser à soutenir la tenue d'élections libres, inclusives, transparentes, crédibles, apaisées et organisées dans les délais constitutionnels;

### SEAE, et plus particulièrement la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères, Federica Mogherini:

(1) Travailler incessamment avec les États membres afin de développer une **position commune et cohérente de l'UE sur les questions clés susmentionnées**; (2) **Se rendre en RDC dès que possible** afin de défendre cette position commune auprès des plus hautes autorités congolaises. Cette visite doit aussi contribuer à **renforcer le rôle politique de la Délégation de l'UE** en RDC qui, en vertu du Traité de Lisbonne, a le mandat de mener un dialogue avec les autorités congolaises en vue de soutenir les objectifs de sa politique de développement dans le pays;

### EM-SEAE-CE:

**Conditionner le soutien financier de l'UE et de ses États membres au travail d'organisation des élections de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)** non seulement à (a) la publication d'un plan de décaissement des fonds prévus par le

gouvernement pour l'organisation des élections, mais aussi à **(b)** la publication d'un calendrier électoral crédible, basé sur une analyse technique indépendante, au **(c)** respect de la Constitution, à **(d)** l'instauration d'un environnement permettant à la société civile et à l'opposition politique d'exercer démocratiquement leurs rôles respectifs, et au **(e)** déroulement inclusif, transparent et apaisé des élections;

#### **SEAE:**

Au vu des difficultés rencontrées par l'instauration d'un « **dialogue national inclusif** » en RDC, et ce malgré la nomination par l'UA d'Edem Kodjo comme facilitateur, jouer un rôle proactif et de premier plan dans la définition et l'éclaircissement du mandat et des objectifs de ce dialogue. Pour ce faire, le **Coordinateur de l'UE** pour la région des Grands Lacs doit activement et très rapidement collaborer avec l'UA et les autres Envoyés spéciaux dans la région [de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et de États-Unis], de manière à **installer une délégation de co-facilitateurs internationaux** au « dialogue national inclusif » dont le rôle principal serait de définir le mandat et les objectifs du dialogue, de façon à restaurer la confiance dans le processus et permettre la participation de tous les acteurs politiques.

### **Sur le plan de la protection des libertés et des droits humains**

#### **EM-SEAE-PE:**

**(1) Communiquer de manière beaucoup plus forte et cohérente** sur l'engagement et la détermination de l'UE à défendre les droits et libertés des citoyens congolais, tels que la liberté d'expression, d'association et de réunion; **(2) Condamner la politique d'arrestation et de détention** des opposants politiques, des défenseurs des droits humains et des membres de la société civile, et **demander la libération** immédiate et sans condition de tous les prisonniers d'opinion;

#### **SEAE-CE:**

Utiliser les **Programmes d'Appui à la Réforme de la Police en RDC (PARP) et d'Appui à la Réforme du Secteur de la Défense en RDC (PROGRESS)**, financés dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, comme leviers pour **renforcer le dialogue politique de l'UE** avec les autorités congolaises sur la responsabilité des services de sécurité congolais dans la réduction inquiétante de l'espace démocratique. Faute de progrès rapides, significatifs et satisfaisants en la matière, l'UE doit à terme **envisager de stopper son soutien financier aux secteurs de la police et de la défense;**

#### **SEAE-CE:**

Utiliser le **Programme d'Appui à la Réforme de la Justice en RDC (PARJ)**, financé dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, comme levier pour renforcer le **dialogue politique de l'UE** avec les autorités congolaises **sur l'importance d'instaurer une justice impartiale et indépendante** en RDC. Faute de progrès rapides, significatifs et satisfaisants en la matière, l'UE doit à terme **envisager de stopper son soutien financier au secteur de la justice** en RDC;

#### **EM-SEAE-PE:**

Au-delà de tout doute raisonnable quant à l'implication des membres des services de sécurités congolais (ANR, PNC, Garde présidentielle, FARDC): **(a)** Annoncer clairement l'application de **sanctions ciblées** à l'encontre **des membres du pouvoir politique et des services de sécurité** responsables de ces violations; **(b)** Enclencher immédiatement les **mécanismes de dialogue politique renforcé** prévus par l'Accord de Cotonou (Article 8 renforcé et consultations au titre de l'Article 96), pouvant potentiellement conduire à une suspension de tout programme d'aide, à l'exception des actions à caractère humanitaire, d'urgence, en appui direct aux populations ou en appui à la transition politique et à la sortie de crise.

### **Sur le plan sécuritaire**

#### **CE-SEAE:**

Utiliser le **programme PROGRESS**, financé dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, comme levier

en vue d'**encourager** les autorités congolaises à **développer une stratégie spécifique** pour s'assurer que les forces **armées congolaises** jouent leur rôle de sécurisation et de pacification du processus électoral et, plus généralement, de protection des populations civiles, même en cas de débordements;

#### **EM-SEAE:**

**Encourager la Mission de l'ONU pour la Stabilisation en RD Congo (MONUSCO)** à maintenir voire développer davantage ses capacités humaines, logistiques et techniques afin de soutenir les forces de sécurité congolaises dans leur rôle d'assistance pour la tenue pacifique et apaisée des élections;

#### **EM-SEAE-CE:**

Renforcer la **société civile congolaise** par un financement direct accru de projets liés à la **prévention** des conflits et des violences, à la **protection** de la population, au monitoring des actes de violence et à l'instauration de **mécanismes de résolution pacifique des conflits**;

#### **EM-SEAE-CE:**

En vue d'éviter que la crise politique en RDC n'aboutisse à une crise sécuritaire majeure, **évaluer les risques** d'une escalade des violences armées en RDC, notamment en menant à bien un **mapping des différentes régions** où des violences liées aux processus électoraux de 2006 et 2011 ont effectivement eu lieu et, sur cette base, établir une **stratégie pour les prévenir** encourageant l'activation de mécanismes domestiques, régionaux et internationaux visant à prévenir l'escalade;

#### **CE-EM-PE-SEAE:**

Adopter une politique de « **tolérance zéro** » vis-à-vis de tout acte d'incitation à la violence et de violence effective perpétrée dans le cadre du processus électoral. Si un acte d'incitation à la violence et/ou de violence est avéré, s'engager à collaborer avec les cadres de coopération internationale existants comme la Cour Pénale Internationale, afin de publier des communiqués d'alerte pour prévenir et décourager les actes de violence pendant la période pré-électorale et électorale;

#### **EM-SEAE-PE:**

Utiliser de manière préventive et efficace, c'est-à-dire avant qu'il ne soit trop tard, les **mécanismes des sanctions** ciblées à l'encontre de toute personne ayant recours à la **violence armée** en RDC ayant pour but de mettre à mal la bonne tenue des élections. L'UE doit notamment **communiquer publiquement** sur l'existence de ces sanctions, et ce avant qu'une telle violence ne se produise.

### **Sur le plan du soutien technique au processus électoral**

#### **EM-SEAE-CE:**

**Conditionner le soutien financier de l'UE et de ses États membres au travail d'organisation des élections de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)** non seulement à **(a)** la publication d'un plan de décaissement des fonds prévus par le gouvernement pour l'organisation des élections, mais aussi à **(b)** la publication d'un calendrier électoral crédible, basé sur une analyse technique indépendante, au **(c)** respect de la Constitution, à **(d)** l'instauration d'un environnement permettant à la société civile et à l'opposition politique d'exercer démocratiquement leurs rôles respectifs, et au **(e)** déroulement inclusif, transparent et apaisé des élections;

#### **EM-SEAE-CE:**

Encourager la CENI et le gouvernement congolais à mettre en place un **mécanisme indépendant qui procède à une vérification technique des délais et des ressources nécessaires à l'organisation des élections**, notamment la révision du fichier électoral, l'enrôlement des électeurs, la commande des kits électoraux et la logistique des opérations de vote;

#### **EM-SEAE-CE:**

Soutenir l'action de la **société civile congolaise** par un financement direct accru de projets liés au processus électoral, tels que le **monitoring du processus électoral** (mission d'observation), l'**appropriation du processus par la population et la sensibilisation** (éducation civique et électorale) et le **plaidoyer politique**.

## Dans une perspective régionale et de moyen terme

### EM-SEAE-CE-PE:

**Réviser la stratégie de l'UE pour la région des Grands Lacs** adoptée en 2013<sup>5</sup>. Cette stratégie est visiblement mise en échec sur plusieurs aspects, notamment en raison de la remise en cause du principe de l'alternance démocratique par la classe dirigeante des différents pays, y compris la RDC. Ce principe constitue la base des différents Accords de Paix signés dans la région, sa mise en cause fragilise grandement l'instauration de l'État de droit dans la région;

### EM-SEAE-CE-PE:

Développer une **approche réellement intégrée** (*comprehensive approach*) **sur la RDC**, afin d'utiliser de manière optimale et cohérente les différents instruments à disposition de l'UE pour y soutenir l'émergence d'un processus de démocratisation pacifié et durable. Cette approche intégrée signifie que l'UE dispose d'un ensemble d'**objectifs communs** à tous les services compétents, traduits dans des **politiques claires** et l'utilisation des **instruments les plus appropriés** pour réaliser ces objectifs dans chacun des secteurs concernés (dialogue politique, réformes/gouvernance, soutien à la société civile, appui technique et budgétaire, etc.).

<sup>5</sup> Commission Européenne et Service Européen pour l'Action extérieure, **Un cadre stratégique pour la Région des Grands Lacs**, JOIN(2013) 23 final, 19 juin 2013.

# Partie I : État des lieux de la situation politique et pré-électorale

<sup>6</sup> Les élections présidentielles et législatives ont eu lieu en 2006 et les provinciales et sénatoriales en 2007.

<sup>7</sup> « **RDC: vers un troisième mandat pour Joseph Kabila en 2016 ?** », *Jeune Afrique*, 2 juillet 2013.

L'adoption en **2006** de la nouvelle Constitution, l'organisation la même année et en 2007<sup>6</sup> des premières élections démocratiques en RDC depuis 1964 constituent des premiers pas encourageants dans ce processus de démocratisation. Ceux-ci ont été réalisés grâce à l'appui politique et financier important de la communauté internationale, notamment de l'UE et de certains de ses États membres. Principale ombre au tableau: les **élections locales** qui, selon la Constitution, auraient dû clôturer ce premier cycle électoral, ont été reportées et, dix ans plus tard, n'ont toujours pas été organisées.

Depuis, le **processus de démocratisation** fait face à de nouveaux défis sociaux, politiques, économiques et sécuritaires, et plusieurs manœuvres entreprises par le pouvoir politique ont contribué à le mettre **en péril**. Mentionnons notamment la modification en janvier **2011** de la Constitution instaurant **un système à un tour pour l'élection présidentielle**. En réaction, l'UE réduisit son soutien à la tenue des élections présidentielles et législatives de novembre 2011. Celles-ci furent marquées par d'importantes lacunes en termes de préparation et de nombreuses **irrégularités** lors de la récolte et de la compilation des résultats. En conséquence de quoi, **la crédibilité des résultats** du scrutin a été sérieusement remise en cause. Les observateurs congolais et internationaux ont clairement pointé du doigt la CENI pour son manque de transparence et sa trop grande proximité avec le pouvoir en place. L'échec du scrutin de 2011 a engendré une **crise de légitimité généralisée** des institutions politiques, exacerbée par un **nouveau report des élections locales** (attendues depuis 2006), ainsi que le **report des élections**

**provinciales et sénatoriales**. Elus en 2007, les députés provinciaux et les sénateurs congolais occupent toujours leurs fonctions et continuent d'être payés comme tel, et ce, depuis 2011, en contradiction avec la Constitution congolaise.

Plusieurs autres **développements survenus depuis 2015** ont contribué à aggraver la crise de confiance de la population congolaise envers le monde politique et les institutions de l'État et à instaurer un climat de suspicion généralisée de plus en plus anxiogène. Cette *Partie I* revient brièvement sur ces développements qui ont contribué à enfoncer la RDC dans une profonde crise politique.

## La stratégie périlleuse du pouvoir en place vis-à-vis du processus électoral

On l'a dit, les crispations se cristallisent principalement autour de la question d'un possible **troisième mandat** de l'actuel président Joseph Kabila. La Constitution congolaise prévoit qu'un président ne peut effectuer plus de deux mandats consécutifs (Articles 70 et 220). Grâce à la mobilisation de la société civile et d'une partie de la classe politique congolaise, le « déverrouillage » de l'Article 220 tant redouté depuis 2013<sup>7</sup> n'a finalement pas eu lieu. Cet article de la Constitution pouvant être considéré comme « verrouillé », **le président Kabila doit donc quitter son poste à l'échéance de son deuxième mandat**, c'est-à-dire le 19 décembre 2016. Néanmoins, il n'a toujours pas fait part de ses intentions, préférant les taire et adopter un **mutisme** ambigu propice aux spéculations. Il porte ainsi une responsabilité importante dans l'instauration du climat de méfiance et de tension

actuel au sein de la population et de la classe politique congolaises.

Malgré l'impossibilité de briguer dans l'immédiat un troisième mandat (consécutif), **il est devenu assez évident aujourd'hui que le président en exercice cherche à se maintenir au pouvoir au-delà de 2016**, probablement encouragé en ce sens par des membres influents de son entourage. Plusieurs scénarii sont donc envisageables à cet égard.

Joseph Kabila pourrait choisir une **stratégie de maintien au pouvoir « par le bas »**, en annonçant son retrait fin 2016 et désignant un **successeur** parmi les membres de son parti. Cela lui permettrait alors de garder la main sur le pouvoir exécutif par l'entremise d'une tierce personne bénéficiant de sa confiance, et d'éventuellement se représenter aux élections présidentielles suivantes. Le président Kabila semble toutefois privilégier une **stratégie de maintien au pouvoir « par le haut »**, qui consisterait en un **« glissement » ou report** des élections au-delà du délai fixé par la Constitution et qui aboutirait à une période de transition, et éventuellement lui permettrait de rester en poste<sup>8</sup> voire de se présenter à sa propre succession au terme de cette période. Plus le temps passe, plus il semble que Kabila ait choisi de privilégier cette stratégie, comme le démontrent plusieurs développements survenus au cours des derniers mois<sup>9</sup>.

Tout d'abord, il y a l'**attitude de la CENI** qui, malgré qu'elle ait été réformée après l'échec des élections de 2011, reste toujours composée de personnalités pour la plupart issues de la classe politique et, pour certaines, proches de la majorité présidentielle. Cet organe n'a cessé de retarder la tenue des élections prévues par le 3<sup>ème</sup> cycle électoral, utilisant tour à tour des arguments relatifs au calendrier électoral, à la révision du fichier électoral et au manque de moyens budgétaires disponibles pour l'organisation des élections (pour détails, voir *Partie II*). Cette attitude, ainsi que l'annonce en octobre 2015 de la démission de l'Abbé Malu Malu de son poste de président de la CENI<sup>10</sup>, ont engendré un retard dans l'organisa-

tion des différents scrutins, qui semble aujourd'hui impossible à rattraper, et un **report vraisemblablement inévitable de certains de ces scrutins au-delà de 2016**.

Trois autres faits marquants semblent valider que la stratégie de « glissement » ait été adoptée par le régime. Tout d'abord, la **tentative du gouvernement de modifier la Loi électorale en janvier 2015**, de manière à conditionner la tenue des élections présidentielles et législatives à un recensement général préalable de la population. Suite à une forte contestation des partis d'opposition, de la société civile et de la rue qui dénonçaient une nouvelle manipulation du pouvoir pour contourner ses obligations constitutionnelles, ce projet de réforme de la Loi électorale a finalement été abandonné<sup>11</sup>.

Ensuite, l'annonce faite le 2 mars 2015 par le président Kabila de **la mise en œuvre du nouveau découpage des provinces** prévu par la Constitution de 2006. Ce découpage consiste en la création de 26 nouvelles provinces, contre 11 précédemment<sup>12</sup>. La volonté soudaine des autorités congolaises d'appliquer de manière hâtive ces dispositions prévues depuis l'adoption de la Constitution en 2006 suscite l'incompréhension des observateurs, voire le soupçon d'une nouvelle tentative de manipulation politique. En effet, le redécoupage des provinces implique de nombreuses dépenses qui n'ont été prévues ni dans le budget national, ni dans les budgets provinciaux. Ce nouveau découpage suppose des ressources financières importantes, qui doivent permettre la mise en place d'infrastructures administratives nécessaires au bon fonctionnement des nouvelles provinces et à l'organisation du processus électoral. Or, ces infrastructures ne sont pas encore implantées ou ne le sont que partiellement. Face à ces nouvelles contraintes budgétaire et logistique, comment aujourd'hui mettre en place les 1600 circonscriptions électorales dans le délai prévu par la Constitution?

Enfin, la **Cour Constitutionnelle** congolaise a rendu le 11 mai 2016 un arrêt autorisant le président Kabila à se maintenir

<sup>8</sup> L'Article 70 de la Constitution stipule, dans son alinéa 2, qu'« à la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ».

<sup>9</sup> « **RDC: Joseph Kabila autorisé à se maintenir au pouvoir si la présidentielle est repoussée** », *Le Monde*, 11 mai 2016

<sup>10</sup> « **L'Abbé Malumalu démissionne** », *Radio Okapi*, 2 octobre 2015.

<sup>11</sup> « **RDC: l'Assemblée supprime le projet de loi électorale à l'origine des manifestations meurtrières** », *Le Monde*, 24 janvier 2015.

<sup>12</sup> La réorganisation territoriale de la RDC a débuté le 30 juin 2015. Elle a conduit à un découpage des anciennes provinces du Katanga, des deux Kasaï, du Bandundu, de l'Équateur et de la Province Orientale en 21 nouvelles provinces. Le découpage des provinces du Maniema, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, du Bas-Congo et de la ville-province de Kinshasa reste inchangé.

**13** « RDC: Joseph Kabila autorisé à se maintenir au pouvoir si la présidentielle est repoussée », *Le Monde*, 11 mai 2016.

**14** « RDC: l'opposition boude toujours les consultations du président Kabila », *RFI*, 6 juin 2015.

**15** « RDC: Joseph Kabila annonce la convocation du dialogue politique national », *Radio Okapi*, 28 novembre 2015.

**16** « RDC-Dialogue: le G7 et la dynamique de l'opposition désapprouvent la désignation d'Edem Kodjo », *Radio Okapi*, 19 janvier 2016; « RDC: la Dynamique de l'opposition ne participera pas au dialogue », *Radio Okapi*, 13 avril 2016.

**17** « RD Congo: qui sont les frondeurs du "G7" qui s'opposent à Joseph Kabila ? », *Jeune Afrique*, 5 février 2016.

**18** « RDC: Moïse Katumbi quitte le PPRD, parti au pouvoir », *Jeune Afrique*, 29 septembre 2015.

**19** « RD Congo: qui sont les frondeurs du "G7" qui s'opposent à Joseph Kabila ? », *Jeune Afrique*, 5 février 2016.

au pouvoir dans le cas où l'élection présidentielle ne pouvait pas se tenir dans les délais constitutionnels. Cette décision tend à conférer une certaine légalité au maintien au pouvoir de Joseph Kabila en cas de report de l'élection présidentielle au-delà de 2016<sup>13</sup> (pour détails, voir *Partie I*).

## Tensions et nouveaux rapports de force au sein du paysage politique congolais

Face à la pression grandissante de l'opposition, le président Kabila a ouvert le 1<sup>er</sup> juin 2015 une session de **consultation nationale** sur les élections à venir, faisant ainsi suite à deux autres exercices de consultation conduits respectivement à l'automne 2013 et à l'automne 2014. Au travers de ces processus, le président Kabila souhaitait consulter un maximum d'acteurs de la vie politique nationale sur quatre questions épineuses soulevées par les élections: le calendrier électoral, le financement des élections, la sécurisation des scrutins et le nouveau découpage territorial.

En juin 2015, le président a donc entamé la consultation d'une large frange des parties prenantes au processus électoral comprenant entre autres les magistrats, les ambassadeurs, les étudiants, les patrons de presse, les représentants des différentes églises, la société civile et les chefs des partis politiques de la majorité ainsi que de l'opposition. La consultation a toutefois suscité la **polémique**. Au sein de l'opposition notamment où les différents partis se sont divisés quant à l'attitude à adopter. Nombre d'entre eux ont finalement décidé de la boycotter, à l'instar du Regroupement des Forces Sociales et Politiques, composé de l'Union pour la Nation Congolaise (UNC) de Vital Kamerhe et du Mouvement de Libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba. L'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) d'Étienne Tshisekedi, a conditionné sa participation à la conduite de la consultation sous médiation internationale. D'autres formations d'opposition ont cependant ac-

cepté d'y prendre part, parmi lesquels le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement pour le Renouveau et le Parti travailliste<sup>14</sup>.

Une fois la consultation clôturée, le président a annoncé le 28 novembre 2015 la convocation d'un « **dialogue politique national inclusif** »<sup>15</sup>. Celui-ci suscite à nouveau de nombreuses interrogations, ses objectifs et son contour restant vagues. Ses détracteurs critiquent le fait que ses conclusions découleraient uniquement de l'interprétation du président Kabila. L'opposition a demandé à plusieurs reprises que le dialogue soit instauré avec la CENI plutôt qu'avec les autorités politiques. C'est en effet la CENI qui a mandat pour gérer l'organisation technique et logistique des élections. De nombreux membres de l'opposition ont annoncé leur intention de boycotter ce dialogue, car ils y voient une nouvelle manœuvre du président en vue de reporter la tenue des élections au-delà du délai constitutionnel et de prolonger son mandat grâce à l'ouverture d'une période de transition<sup>16</sup>.

Parallèlement à ces initiatives, et en réaction à la stratégie périlleuse du pouvoir décrite ci-dessus, les **rapports de force au sein de la scène politique congolaise ont changé**. Tout d'abord, par la création du « **G7** », une nouvelle plateforme d'opposition composée de partis ayant décidé de quitter la majorité présidentielle qui regroupe plusieurs « poids lourds » de la politique congolaise<sup>17</sup>. Ensuite, par la défection de **Moïse Katumbi** qui a annoncé, quelque jours seulement après la création du G7, qu'il quittait son poste de gouverneur du Katanga ainsi que le parti du président Joseph Kabila, le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD). Il a motivé cette décision en dénonçant le fait que « tout est mis en œuvre pour ne pas respecter la Constitution »<sup>18</sup>. Le 30 mars 2016, Moïse Katumbi a été désigné comme « candidat commun » du G7 à l'élection présidentielle<sup>19</sup>. Il a également été désigné le 1<sup>er</sup> mai 2016 comme « candidat commun de l'opposition » par la plateforme « Alternance pour la République » (AR) qui regroupe 16 petits partis d'opposi-

tions<sup>20</sup>. Le 4 mai 2016, Moïse Katumbi a annoncé sa candidature à l'élection présidentielle, confirmant être le candidat désigné des trois mouvements de l'opposition suivants : le G7, l'AR et le Collectif des nationalistes<sup>21</sup>.

Ces développements préfigurent un **bras de fer de plus en plus probable entre Moïse Katumbi et Joseph Kabila**. La défection de Moïse Katumbi, constitue un coup dur pour le régime, vu la popularité à l'Est de la RDC, mais aussi dans bon nombre de capitales étrangères. La candidature de Moïse Katumbi représente un défi particulièrement difficile à relever pour le président Kabila car elle porte la bataille politique dans son propre « fief » le Katanga, ainsi que dans le milieu d'affaires. Ces nouveaux rapports de force ont affaibli le camp présidentiel et renforcé une opposition politique jusque-ici assez faible. Ceci fait craindre une exacerbation de la **nervosité** dans le clan présidentiel et un possible accroissement de la **répression**.

Le 6 avril 2016, l'**UA a désigné Edem Kodjo comme facilitateur du « dialogue politique national inclusif »** annoncé par le président Kabila, en vue de débloquent la situation. Cette nomination a été rejetée par les partis d'opposition, qui ont peu de confiance en la personne de M. Kodjo. Ceux-ci ont déclaré que les seuls développements qu'ils sont prêts à envisager dans le cadre du dialogue concernent « le respect de la Constitution de la République, l'alternance démocratique conformément à la Constitution et l'organisation d'élections libres, pluralistes, transparentes et crédibles dans le délai constitutionnel »<sup>22</sup>. Le 11 avril 2016, Edem Kodjo a annoncé la convocation du dialogue et la mise en place d'un comité préparatoire, préalable à la tenue des assises proprement dites. Après cette annonce, les réactions des principaux partis d'oppositions ont été globalement négatives. L'UDPS, la Dynamique de l'opposition et le G7 ont réaffirmé leur réticence à participer au dialogue sans que toutes les parties prenantes ne se soient engagées à respecter strictement la Constitution<sup>23</sup>. Quant à la mise en

place du comité préparatoire, elle est, au moment de rédiger cette prise position, toujours ineffective. Edem Kodjo a prévu qu'il serait composé de 12 sièges pour la majorité, de 12 sièges pour l'opposition et de 6 sièges pour la société civile. Lors de la désignation des candidats à ces positions, des conflits sont apparus au sein de l'opposition<sup>24</sup>, mais aussi de la société civile<sup>25</sup>.

## Réduction de l'espace démocratique : répression et violations des droits humains

En parallèle de la crise politique engendrée par la stratégie du régime, on observe un délitement de l'État de droit en RDC, reflété par une restriction de l'espace démocratique, une multiplication des violations des droits humains et des libertés, mais aussi par le manque d'indépendance de la justice. Tout ceci risque de peser sur la crédibilité du processus électoral et présage d'une détérioration inquiétante du contexte préélectoral.

On observe en effet une **intensification des mesures d'intimidations et de répression**, notamment des exécutions extrajudiciaires, un usage disproportionné de la force contre la population, des atteintes à la liberté d'expression et des arrestations et détentions arbitraires d'opposants politiques, de défenseurs des droits humains, de journalistes, notamment lors de rassemblements politiques pacifiques<sup>26</sup>. Toute personne s'exprimant contre le maintien du président Kabila au pouvoir est susceptible d'être inquiétée par les forces armées (FARDC et Police Militaire), la police (PNC) ou les services des renseignements (ANR). Une situation qui perdure depuis plusieurs mois déjà et qui rend dangereuse toute prise de parole ou activité relatives au processus électoral.

Le dépôt en janvier 2015 par le gouvernement du projet de révision de la Loi électorale, conditionnant l'organisation des élections à un recensement national (voir ci-dessus), a déclenché une vive op-

<sup>20</sup> « RDC: une coalition d'opposants présente Moïse Katumbi pour la présidentielle 2016 », RTBF, 1<sup>er</sup> mai 2016.

<sup>21</sup> « RDC: Moïse Katumbi se déclare candidat à la présidence », Radio Okapi, 5 mai 2016.

<sup>22</sup> « RDC-Dialogue: le G7 et la dynamique de l'opposition désapprouvent la désignation d'Edem Kodjo », Radio Okapi, 19 janvier 2016.

<sup>23</sup> « RDC: début du dialogue inclusif cette semaine, selon Edem Kodjo », RFI, 12 avril 2016.

<sup>24</sup> « Comité préparatoire du dialogue: l'UDPS réclame "la paternité" de la liste de l'opposition », Radio Okapi, 27 avril 2016.

<sup>25</sup> Entre, d'un côté, la Plateforme de la société civile dans sa diversité de Cathy Kalanga (laquelle par son passé politique au sein du parti PPRD est considérée comme proche du pouvoir) et, de l'autre, les ONG de développement et droits humains, telles que Agir pour des Elections transparentes et Apaisées (AËTA), la Synergie Congolaise pour les Elections (SCE) et la Nouvelle Société civile Congolaise (NSCC).

<sup>26</sup> Human Rights Watch, *RD Congo: Des manifestations ont fait l'objet d'une répression sanglante. Il faut mettre fin aux tirs illégaux et aux arrestations arbitraires*, 24 janvier 2015, p.5.

27 Haut-Commissariat de l'ONU aux Droits de l'Homme, **UN Human Rights office urges probe into excessive use of force in DR Congo protests**, UN News Centre, 23 janvier 2015.

28 Kenneth Roth, **Discours prononcé lors de la conférence de presse à Kinshasa, République démocratique du Congo**, Human Rights Watch, 22 juillet 2015.

29 « **Kinshasa: des centaines de corps inhumés dans une fosse commune à Maluku** », *Radio Okapi*, 4 avril 2015.

30 Cette opération, conduite par la PNC de novembre 2013 à février 2014, visait à stopper les crimes perpétrés par les membres d'un gang criminel de Kinshasa, les Kulunas. Cette opération a été vivement dénoncée pour les abus commis par les policiers. Human Right Watch rapporte que 51 hommes et jeunes garçons ont été tués dans le cadre de cette opération et qu'au moins 33 autres ont été victimes de disparitions forcées.

31 Coordinateur de la plateforme Société Civile de la RDC, président de l'ONG Synergie Congo Culture et Développement, et cofondateur de la coalition Sauvons le Congo.

32 « **RDC: marche pacifique le 16 février pour la libération d'un défenseur des droits de l'Homme** », *Jeune Afrique*, 6 février 2015.

33 Amnesty International, **Ils sont traités comme des criminels. La RDC fait taire des voix discordantes pendant la période préélectorale**, novembre 2015, p. 38.

34 Les mouvements « Y'en a marre » du Sénégal et « Balai citoyen » du Burkina Faso étaient notamment présents.

35 Amnesty International, **Ils sont traités comme des criminels. La RDC fait taire des voix discordantes pendant la période préélectorale**, novembre 2015, p. 31.

36 La Lucha, **Retour sur l'arrestation de 18 militants de la Lucha à Goma en date du 15 mars 2016**, 22 mars 2016.

37 Amnesty International, **Ils sont traités comme des criminels. La RDC fait taire des voix discordantes pendant la période préélectorale**, novembre 2015, p.38.

position populaire, qui s'est exprimée par trois jours de manifestations à Kinshasa et dans d'autres villes importantes du pays. Ces **manifestations ont été fermement réprimées** par les services de sécurité congolais<sup>27</sup>. Human Right Watch a rapporté que « des membres de la police et de la Garde républicaine ont tué par balles au moins 38 personnes à Kinshasa et 5 autres personnes à Goma. Des dizaines d'autres personnes ont été blessées, et au moins 5 personnes à Kinshasa ont été victimes de disparition forcée »<sup>28</sup>. Les moyens de communication (internet, téléphone mobile) ont par ailleurs été coupés pendant deux jours.

Début avril 2015, des citoyens congolais ont signalé la présence d'une **fosse commune** contenant plus de 400 cadavres à la périphérie du cimetière de Fula-Fula à Maluku, à environ 80km de Kinshasa<sup>29</sup>. Ces cadavres auraient été enterrés dans la nuit du 19 mars par des membres des forces armées congolaises. Ces derniers ont affirmé avoir enfoui les corps de bébés mort-nés et d'adultes « non-réclamés ». Mais les explications avancées par les forces armées n'ont pas convaincu et ont attisé les suspicions au sein de la population : pourquoi enterrer ces corps de nuit, dans une tombe anonyme, sans annoncer ces inhumations? Les circonstances dans lesquelles s'est déroulée cette opération laissent à penser que cette fosse ait été utilisée pour dissimuler les corps de victimes d'abus commis par le gouvernement. Les corps pourraient être ceux des personnes disparues lors des manifestations de janvier et/ou lors de l'Opération Likofi<sup>30</sup>. Plusieurs familles de victimes ont porté plainte le 5 juin 2015 pour réclamer justice et que la lumière soit faite sur cette affaire. Le gouvernement n'a cependant toujours pas ouvert d'enquête ni exhumé les dépouilles, empêchant l'identification des corps.

La **société civile** est également ciblée. Le 21 janvier 2015, le défenseur des droits humains **Christopher Ngoyi**<sup>31</sup>, l'un des fers de lance des manifestations de janvier, a été arrêté lors de l'une de ces manifestations<sup>32</sup> et détenu pendant une vingtaine de jours par l'ANR<sup>33</sup>. Les cas de la

**Lucha** et **Filimbi**, deux mouvements citoyens créés par la jeunesse congolaise, sont particulièrement représentatifs des menaces subies par la société civile. Ces mouvements se sont ouvertement déclarés contre un éventuel troisième mandat du président Kabila. Le 15 mars 2015, une réunion d'échange d'expérience regroupant plusieurs dizaines d'activistes de nationalités diverses<sup>34</sup> sur le thème « Jeunesse et citoyenneté » s'est tenue à Kinshasa. Les services de sécurité ont fait irruption durant la réunion et ont arrêté et détenu arbitrairement une trentaine de participants. Depuis, tous ont été relâchés à l'exception de **Fred Bauma** et **Yves Makwambala**, respectivement militants au sein des mouvements congolais la Lucha et Filimbi. Ils ont été détenus pendant environ deux mois dans les cachots de l'ANR, où ils auraient subi des mauvais traitements, et ont ensuite été inculpés et transférés à la prison de Makala de Kinshasa où ils se trouvent encore actuellement<sup>35</sup>. Lors d'une manifestation pacifique de la Lucha à Goma, organisée le 15 mars 2016 pour demander la libération de Fred Bauma et Yves Makwambala après un an de détention, **18 autres militants** du mouvement ont été arrêtés. Ils auraient, selon La Lucha, subi des tortures lors de leur interrogatoire et auraient été menacés d'être mis en détention<sup>36</sup>. Selon nos informations, d'autres leaders d'organisations de la société civile font régulièrement objet de menaces du fait de leur positionnement en faveur de l'organisation des élections présidentielles dans le délai constitutionnel, mais aussi contre le « dialogue national inclusif » convoqué récemment par le président Kabila.

La liberté de réunion, d'assemblée et d'expression des **partis d'opposition** est également entravée, à Kinshasa mais aussi dans les provinces, comme par exemple à Goma et Lubumbashi. En janvier 2015, lors de la tentative de modification de la Loi électorale, des membres de l'opposition parmi lesquels **Cyrille Dowe**, **Jean-Claude Muyambo**, **Ernest Kyaviro** et **Vano Kalembe Kiboko** ont été maintenus en garde à vue par l'ANR pour des durées respectives de 40, 50, 86 et 145 jours<sup>37</sup>. Ils ont

été placés en détention au secret, détenus sans inculpation, sans accès à un avocat et pour une durée qui a largement excédé les 48 heures autorisées<sup>38</sup>. Des arrestations des leaders d'opposition locaux ont également eu lieu à la même période. Des membres du **G7** ont également fait l'objet d'intimidations, d'arrestations et d'actes de vandalisme<sup>39</sup>. Des meetings organisés le 24 avril 2016 par l'opposition proche à Moïse Katumbi ont été réprimés par les forces de l'ordre avec l'envoi de gaz lacrymogènes et des tirs à balle réelle<sup>40</sup>. Le 26 avril dernier, les bureaux de l'Union des Nationalistes Démocrates et Fédéraliste (**UNADEF**) à Lubumbashi ont par ailleurs été saccagés<sup>41</sup>. Le 4 mai 2016, quelques heures avant que **Moïse Katumbi** officialise sa candidature à l'élection présidentielle, le Ministère de la Justice congolais annoncé l'ouverture d'une enquête judiciaire à son encontre. Les autorités judiciaires lui reprochent d'avoir recours à des « mercenaires » et assurent détenir « la preuve documentée que plusieurs anciens militaires américains qui se trouvent actuellement au Katanga sont au service de M. Katumbi »<sup>42</sup>. Les 11 et 13 mai 2016, des heurts ont eu lieu à Lubumbashi entre la police et des partisans de Moïse Katumbi<sup>43</sup>.

Un rapport de Amnesty International de novembre 2015 dénonçait déjà « la politique d'arrestations arbitraires, de détentions au secret prolongées menées par l'Agence nationale de renseignements (ANR) et de procès basés sur des accusations falsifiées ou illégales qui violent les droits à la liberté, à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique »<sup>44</sup>. Et la situation en 2016 ne semble pas s'améliorer. Il en découle un questionnement important sur **l'indépendance de la justice**, considérée par beaucoup comme instrumentalisée par le pouvoir en place pour mener à bien la répression des opposants politiques. Amnesty International pointe aussi le rôle de l'**ANR**, dont les agents se comportent comme s'ils étaient au-dessus des lois<sup>45</sup>. Ceux-ci sont parmi les principaux responsables d'exactions et intimidations à l'encontre des membres de l'opposition et de la société civile.

## Faiblesse de la réponse de l'Union Européenne

Face à ce contexte de crise de plus en plus inquiétant, la réponse de l'UE est restée **limitée**, à l'image de la faiblesse de la position adoptée depuis plusieurs mois vis-à-vis du président Kabila et de son gouvernement. Les messages lancés par l'UE se sont limités à inviter les différentes forces politiques du pays au calme et à éviter les tensions, sans pour autant exprimer une position claire quant aux tentatives répétées du pouvoir en place de court-circuiter le processus électoral<sup>46</sup>. L'absence de position ferme et distincte de l'UE sur la question d'un éventuel troisième mandat présidentiel de Joseph Kabila en est l'exemple le plus frappant.

En 2014, suite à une visite de suivi de la Mission d'Observation Electorale (MOE) en RDC, l'UE a insisté sur la nécessité d'organiser un dialogue politique inclusif et sur le fait de maintenir l'espace démocratique et politique ouvert. Alors que ces recommandations n'ont en grande partie pas été suivies par les autorités congolaises, le discours officiel de l'UE ne s'est pas pour autant durci. L'UE reste jusqu'à présent figée sur cette ligne du **soutien au « dialogue national inclusif »**<sup>47</sup>, sans engager davantage d'efforts diplomatiques pour tenter de remédier au fait que ce dialogue souffre aujourd'hui d'une manque de crédibilité et de confiance de la part des partis d'opposition et des organisations de la société civile, Edem Kodjo étant considéré comme proche du pouvoir et donc peu à même de fédérer. Lorsqu'elle déclare être prête à **soutenir financièrement** le processus électoral, l'UE oublie de condamner le manque de volonté du gouvernement congolais à organiser les élections et le retard pris par le processus électoral<sup>48</sup>. Et les nombreuses atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales décrites ci-dessus n'ont que trop rarement été dénoncées par l'UE<sup>49</sup>. **EurAc** considère donc que le message de l'UE n'a pas été suffisamment adapté et réactif face à l'ampleur de la détérioration du contexte politique décrite précédemment.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> « **RDC: le siège du parti d'opposition Unadef à Lubumbashi détruit par des inconnus** », *RFI*, 27 avril 2016.

<sup>40</sup> « **RDC: l'ONU critique la dispersion d'une manifestation à Lubumbashi** », *RFI*, 25 avril 2016.

<sup>41</sup> « **RDC: le siège du parti d'opposition Unadef à Lubumbashi détruit par des inconnus** », *RFI*, 27 avril 2016.

<sup>42</sup> « **RDC: Katumbi face à la justice, l'affaire des "mercenaires" expliquée à ceux qui ont raté le début** », *Jeune Afrique*, 11 mai 2016.

<sup>43</sup> « **Heurts entre la police et des partisans de l'opposant congolais Moïse Katumbi à Lubumbashi** », *France 24*, 11 mai 2016; « **RD Congo: Moïse Katumbi a été "brutalisé" par les forces de l'ordre, selon ses avocats** », *Jeune Afrique*, 13 mai 2016.

<sup>44</sup> Amnesty International, *Ils sont traités comme des criminels. La RDC fait taire des voix discordantes pendant la période préélectorale*, novembre 2015, p. 5.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>46</sup> « **Discours de S.E.M. Jean-Michel Dumond, Chef de la Délégation de l'Union européenne en République démocratique du Congo à l'occasion de la Fête de l'Europe** », *La Prospérité*, 10 mai 2016.

<sup>47</sup> SEAE, *Déclaration locale de l'Union européenne suite à l'annonce du lancement du dialogue national*, 19 novembre 2015; SEAE, *L'UA, l'ONU, l'UE et l'OIF soulignent la nécessité d'un dialogue politique inclusif en RDC et leur engagement à appuyer les acteurs congolais en vue de la consolidation de la démocratie dans leur pays*, 16 février 2016.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> SEAE, *Déclaration locale de l'Union européenne sur la situation des droits de l'Homme en République démocratique du Congo*, 21 octobre 2015.

La faiblesse de la réponse de l'UE peut en partie s'expliquer par l'**absence de position commune entre les différents États membres**, ce qui empêcherait la diplomatie européenne, et la Haute Représentative de l'UE Federica Mogherini en particulier, de délivrer des messages forts au pouvoir en place et à l'opposition et de jouer éventuellement un rôle plus fort de médiation. On peut observer une **dysmétrie des positions entre États européens**, certains n'ayant que peu d'intérêt pour la question de la démocratie en Afrique Centrale, tandis que d'autres ont déjà adopté des positions assez fermes vis-à-vis du régime congolais.

La **France** a notamment impulsé l'adoption en mars dernier de la Résolution de l'ONU n° 2277 prolongeant d'un an le mandat de la MONUSCO et qui envoie un message fort aux autorités congolaises sur le respect des délais électoraux prévus par la Constitution<sup>50</sup>. Au lendemain de la décision du 11 mai 2016 de la Cour Constitutionnelle congolaise de la possibilité de prolonger le mandat du président Kabila après 2016, la diplomatie française a demandé aux autorités congolaises de travailler en priorité à la « préparation active et de bonne foi des élections, seule source de légitimité populaire »<sup>51</sup>. Plus récemment, la **Belgique**, au travers de son Ministre des Affaires étrangères, a mis en garde les autorités congolaise et l'opposition et prévenu qu'« il y aura des conséquences si l'on continue à voir dérapier la situation sécuritaire, et donc les violations des droits de l'Homme »<sup>52</sup>. Le 13 mai 2016, l'Envoyée spéciale de la Grande-Bretagne pour la région des Grands Lacs a par ailleurs annoncé qu'elle travaillait avec d'autres pays européens à la mise en place de sanctions ciblées à l'encontre de potentiels responsables d'actes de « répression politique »<sup>53</sup>.

Mais il faut aussi hélas mentionner que **d'autres États membres ne veulent pas voir l'UE prendre une position ferme** en matière d'alternance démocratique en RDC. Selon plusieurs sources différentes et bien informées, il s'agit notamment de **l'Italie** et de **l'Espagne** qui s'opposeraient à ce

que l'UE prenne clairement position sur la question du troisième mandat du président Kabila et plus généralement sur le déroulement du processus électoral en RDC.

Un autre élément explique la faiblesse de la réponse européenne: l'UE n'a **pas réussi à mettre en place un dialogue politique** structuré avec le gouvernement et la présidence, tel que cela est prévu à l'Article 8 de l'Accord de Cotonou. Aucun calendrier ni agenda de dialogue clairs et détaillés n'ont été établis, principalement en raison du manque de volonté des plus hautes autorités congolaises à participer à ce dialogue. Le dialogue instauré par la Délégation de l'UE manque donc de régularité et de structure. Il se déroule essentiellement au niveau ministériel, avec des personnalités qui ont peu d'influence sur la stratégie présidentielle. Or, les questions électorales sont gérées essentiellement au niveau de la présidence et de quelques membres du gouvernement considérés comme des proches du président Kabila. Cette difficulté à mettre en place un réel dialogue politique affaiblit le poids diplomatique de l'UE en RDC.

L'on ne peut manquer de constater le **décalage entre** la faiblesse du message de l'UE et de la plupart de ses États membres avec la position plus ferme et audible **d'autres acteurs internationaux**, à commencer par les **États-Unis** qui ont une position beaucoup plus marquée et remarquée, notamment par la menace de mettre à exécution des sanctions économiques et financières ciblées à l'encontre des hauts dignitaires du gouvernement congolais<sup>54</sup>. Une fermeté de position accompagnée par la tenue de rencontres diplomatiques entre le président Obama, son Secrétaire d'État John Kerry ou l'Envoyé Spécial des États Unis pour la région des Grands Lacs et le président Kabila. Le contraste avec l'UE est ici flagrant, à la fois quant au ton des messages délivrés mais aussi quant au niveau de représentation diplomatique engagé.

<sup>50</sup> Conseil de Sécurité, **Le Conseil de sécurité proroge d'un an le mandat de la Mission de l'ONU en RDC et insiste sur la tenue des élections et du dialogue politique**, 30 mars 2016.

<sup>51</sup> « **RDC: la France appelle à la « préparation active » d'élections** », *Radio Okapi*, 12 mai 2016.

<sup>52</sup> T. Migon, « **Didier Reynders sur la RDC: "S'il y a des dérapages, il y aura des conséquences"** », *RTBF*, 29 avril 2016.

<sup>53</sup> « **EU sanctions mooted amid DR Congo crackdown** », *The Daily Mail*, 13 mai 2016; « **RDC: Londres envisage des "sanctions ciblées" contre les responsables "d'actes de répression"** », *Radio Okapi*, 13 mai 2016.

<sup>54</sup> « **US to enforce DRC sanctions if President Kabila does not hold democratic elections** », *International Business Times*, 11 mai 2016.

# Partie II : Défis à relever en vue de l'organisation d'élections en 2016

## Défis techniques

Après l'annonce d'un calendrier partiel en janvier 2014, la CENI a publié le 12 février 2015 un **calendrier global des élections** pour la RDC<sup>55</sup>. Ce dernier prévoyait la tenue en 2015, dans un premier temps, des élections provinciales, sénatoriales et des gouverneurs de province et, dans un second temps, des élections locales, urbaines et municipales. Le calendrier prévoyait pour 2016 la tenue des élections présidentielles et législatives. Ce calendrier n'a jamais fait consensus au sein des acteurs politiques nationaux et de la société civile locale. Les différentes échéances proposées ont été contestées et la neutralité de la CENI a été à plusieurs reprises remise en cause.

Au moment de publier cette prise de position (Juin 2016), aucune des élections prévues dans le calendrier n'a pu être organisée. La **publication d'un nouveau calendrier** électoral global est donc fondamentale et est très attendue par les Congolais et la communauté internationale. La question clé posée par ce nouveau chronogramme concerne la **date de l'élection présidentielle**. Comme décrit précédemment (voir *Partie I*), la population, une partie importante de la classe politique et de la société civile souhaite que cette élection se tienne dans **le délai prévu par la Constitution** (novembre 2016). En effet, le possible maintien au pouvoir du président Kabila au-delà de 2016 cristallise les tensions qui gravitent autour du processus électoral. Il ne faut toutefois pas négliger l'importance des **élections urbaines, municipales, locales**, attendues depuis 2006, et sénatoriales, attendues depuis 2011. L'importance des élections urbaines, municipales, locales a toujours été soulignée par les partenaires de la so-

ciété civile congolaise d'**EurAc** et de ses membres<sup>56</sup>.

Les rapports de la mission de suivi de la MOE de l'UE (2014) et de la mission d'audit du **fichier électoral** de l'OIF (2015) ont mis en évidence les failles du fichier électoral. L'OIF en particulier recommandait à la CENI de mettre en œuvre les réformes nécessaires permettant d'aboutir à un fichier électoral inclusif qui intègre les jeunes ayant atteint l'âge de 18 ans après 2011<sup>57</sup>, qui représentent près de 7 millions d'électeurs, et nettoyé de ses doublons et d'autres anomalies. Face à ces exigences, **la CENI a annoncé avoir besoin d'une période de 16 mois**, à compter du mois de février 2016 (date à laquelle la CENI a publié l'appel d'offre pour la fourniture des kits d'enregistrement des électeurs), **pour reconstituer le fichier électoral** dans son entièreté. Ces contraintes techniques ne permettraient pas, selon la CENI, la tenue des élections dans le délai constitutionnel. Cet argument a été utilisé notamment pour justifier la convocation du « dialogue national inclusif » destiné à trouver un accord entre toutes les parties sur le « glissement » des élections au-delà de 2016.

Signalons aussi le **manque des ressources financières** octroyées à la CENI pour l'organisation des élections. Lors de la publication du calendrier global en février 2015, la CENI a annoncé un montant de 1,145 408 680 milliards de dollars US nécessaires à l'organisation des élections prévues pour le troisième cycle électoral. Ce montant représente près d'un neuvième du budget total de l'État congolais. Kinshasa, qui ne peut couvrir seul le coût des élections, compte sur le soutien financier de la communauté internationale. Enfin, depuis le lancement des

<sup>55</sup> CENI, *Décision du 12 février 2015 portant publication du calendrier des élections*.

<sup>56</sup> EurAc, *Mémorandum : UE - Législature 2014-2019. Pour un engagement renforcé en faveur de la paix et de la démocratie dans la région des Grands Lacs*, octobre 2014.

<sup>57</sup> « RDC-Elections: l'OIF recommande d'enrôler les nouveaux majeurs », *Radio Okapi*, 12 novembre 2015.

opérations de préparation des élections, la CENI se plaint régulièrement de **retards dans le décaissement par le gouvernement congolais des fonds** dont elle a besoin pour mener à bien sa mission<sup>58</sup>.

## Défis politiques

Le principal défi politique auquel sont confrontés les Congolais et la communauté internationale semble être la **stratégie adoptée par le président Kabila** (voir *Partie I*). D'une part, il y a son **mutisme** : le fait qu'il n'ait encore rien annoncé sur son intention de quitter ou non son poste à la date fixée par la Constitution (20 décembre) alimente clairement le climat de tension et la crise politique qui traverse le pays. Ainsi, au-delà des obstacles techniques décrits ci-dessus, la principale contrainte à l'organisation de cette élection avant fin 2016 semble être de nature politique, à savoir le **manque de volonté du régime à organiser la présidentielle** dans le délai prévu par la Constitution. Il devient aujourd'hui **crucial que le président en exercice s'exprime** de manière à rassurer la classe politique et la population sur son intention de respecter la Constitution et donc de ne pas se maintenir au pouvoir après 2016.

D'autre part, il y a le scénario du « **glissement** » d'une partie au moins des scrutins prévus par le troisième cycle électoral au-delà de 2016, aujourd'hui de plus en plus probable. Afin de déterminer de manière indépendante et crédible les délais nécessaires et raisonnables pour procéder à la révision du fichier électoral et à l'organisation logistique des élections, l'UE doit à cet égard encourager la création d'un mécanisme indépendant qui procède à une vérification technique des délais nécessaires. Ceci permettra de rassembler des données techniques crédibles qui constitueraient une base consensuelle pour les discussions sur l'avenir du processus électoral menées dans le cadre du « dialogue national inclusif » appelé par le président Kabila. Cette base technique permettrait d'aboutir à la définition d'un nouveau calendrier électoral accepté par tous,

même dans le cas où certaines élections seraient reportées au-delà de 2016.

Si l'élection présidentielle devaient être organisée après 2016, il doit néanmoins être clair, d'après une partie de l'opposition et de la société civile, que **ni le président Kabila ni aucun candidat potentiel à l'élection ne devrait assurer la direction de la période de transition** qui découlerait de ce potentiel « glissement ». De cette manière, le « glissement » pourrait être considéré comme « acceptable » par une majorité d'acteurs en RDC puisqu'il ne pourrait plus servir la stratégie du pouvoir visant à contourner ses obligations constitutionnelles.

Sans un changement de stratégie du président Kabila, la situation risque de dégénérer rapidement. Certains opposants prônent un « **printemps congolais** », autrement dit un soulèvement populaire. Le terreau pour de telles protestations est présent: il est fait de pauvreté, d'inégalité, de répression, de violence et de crise de légitimité des institutions politiques<sup>59</sup>. L'impasse politique actuelle et le report électoral sont des éléments déclencheurs faciles à utiliser, et on ne peut plus exclure aujourd'hui que les citoyens redescendent massivement dans la rue, comme ils l'ont déjà fait en janvier 2015. Un tel soulèvement populaire pourrait avoir des **conséquences potentiellement importantes sur le plan sécuritaire** (voir ci-dessous).

L'**attitude de l'opposition** représente également un défi important pour le déroulement d'élections crédibles et apaisées. Les nouveaux rapports de force au sein du paysage politique congolais ont affaibli le parti du président et renforcé l'opposition (voir *Partie I*). Cette dernière a un rôle déterminant à jouer en vue de trouver une **issue pacifique** à la crise actuelle. Une **réponse modérée et responsable** à la stratégie périlleuse du président est à espérer de sa part, et elle se doit de **canaliser l'impatience et la frustration de ses partisans**. Elle doit aussi participer activement à l'émergence **d'une sortie de crise** négociée, pacifique et respectueuse de l'État de droit.

<sup>58</sup> « RDC: le gouvernement ne décaisse pas suffisamment de fonds pour les élections, selon la Ceni », *Radio Okapi*, 12 octobre 2015.

<sup>59</sup> Nadia Nsayi, « Reynders mettra-t-il Kabila en garde contre le risque d'un printemps congolais? », *DaarDaar*, 27 avril 2016.

Si ces défis ne sont pas relevés rapidement, l'enlisement de la crise pourrait avoir des conséquences dramatiques en termes humanitaire et sécuritaire (voir ci-dessous). Il est donc primordial d'instaurer un véritable **dialogue entre la majorité présidentielle et l'opposition**. Malheureusement, de nombreuses difficultés se posent actuellement à l'instauration du « dialogue national inclusif » (voir *Partie I*). Vu la **méfiance** installée entre les acteurs du dialogue, les conditions d'un dialogue inclusif et serein ne semblent toujours pas réunies, ce qui met en péril la possibilité d'aboutir à une sortie de crise négociée et pacifique.

## Défis sécuritaires

Le premier défi qui se pose dans l'immédiat sur le plan sécuritaire est celui du **durcissement de la répression politique et de l'aggravation des violations des droits humains**<sup>60</sup>, dont sont victimes la population, la société civile et l'opposition politique (voir *Partie I*). Des faits qui présagent une détérioration inquiétante du contexte préélectoral qui rendrait impossible la tenue d'élections démocratiques, libres et inclusives. La **responsabilité des services de sécurités** congolais (ANR, Garde présidentielle, PNC, FARDC) est clairement engagée dans ces dérapages. Le **sentiment d'impunité** des services de sécurités les encourage probablement à commettre ces exactions. Or, ces services **ont un rôle essentiel dans la sécurisation et la pacification du contexte électoral**. Un rôle qu'il leur sera impossible de tenir s'ils continuent à user de la violence et d'une force excessive à l'encontre de la population qu'ils sont censés protéger.

Les deux autres défis découlent de deux risques crédibles: l'enlisement de la crise politique autour de la question de la fin du mandat du président Kabila et l'échec de l'instauration du « dialogue national inclusif ». S'ils devaient se réaliser, ces risques entraîneraient la RDC dans une **période de fortes turbulences politiques et institutionnelles** qui compromettraient le processus électoral et saperaient irrémé-

diablement la légitimité déjà vacillante des autorités et des institutions en place.

Il s'agit tout d'abord **des conséquences d'un possible « printemps congolais »** (voir *ci-dessus*). On a longtemps cru qu'une mobilisation populaire de rue était impossible au Congo. L'ampleur et la durée de la mobilisation de janvier 2015 (6 jours en tout, dont 3 jours de manifestations) contre le projet de révision de la Loi électorale ont démontré le contraire (voir *Partie I*). Elles indiquent plutôt qu'une partie significative de la population congolaise, et les jeunes en particulier, est déterminée à s'opposer à tout changement de la Constitution permettant au président Kabila de se maintenir au pouvoir au-delà de 2016. Cette **détermination populaire** est une mise en garde. Elle pourrait aussi être facilement récupérée par **l'opposition** si aucune issue politique à la crise actuelle n'était trouvée. En effet, l'Article 64 de la Constitution stipule que « tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou tout groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violations des dispositions de la présente Constitution ». Un cas de figure particulièrement périlleux car, selon plusieurs sources rencontrées par **EurAc**, rien ne pourra arrêter la **colère de la rue** une fois celle-ci déclenchée. Et, dans le cas d'un tel soulèvement, la possibilité d'une **répression sanglante** et de graves débordements ne peut pas être écartée.

Il s'agit ensuite du **recours à la violence armée pour la conquête du pouvoir**, qui plongerait la RDC dans une nouvelle **nouvelle crise sécuritaire majeure**. Bien que située dans un contexte socio-politique difficilement comparable avec celui de la RDC, la crise politico-sécuritaire actuelle au Burundi, provoquée en 2015 par l'annonce de la candidature du président Nkurunziza à un troisième mandat présidentiel, doit servir d'avertissement et de leçon. Les probabilités du recours à la violence armée en RDC ne sont pas moindres qu'au Burundi, bien au contraire. En effet, l'instrumentalisation des nombreux groupes armés présents et actifs sur le territoire congolais à

<sup>60</sup> Arrestations arbitraires, disparitions forcées, menaces et violences, notamment lors des manifestations.

des fins politiques ne serait pas une première en RDC. Les **conséquences** d'une lutte armée pour la conquête du pouvoir seraient **dramatiques pour le pays et sa population, mais aussi pour la sous-région toute entière**. Du point de vue humanitaire, des droits humains, de la stabilité de l'État de droit et du développement, ces conséquences seraient tragiques, et ce dans des proportions encore bien plus importantes que celles, pourtant déjà graves, observées dans le cas du Burundi.

## Défis judiciaires et juridiques

Les défis dont il est question dans ce point sont liés aux dysfonctionnement du secteur de la justice congolais, tant sur les plans judiciaire (application des lois) que juridique (interprétation des lois). Sur le plan judiciaire, il faut mentionner « le mauvais fonctionnement général de la justice congolaise »<sup>61</sup> dont un **manque d'indépendance et d'impartialité**, qui « engendre un contexte d'impunité et une absence de redevabilité »<sup>62</sup> **des services de sécurité** coupables d'actes de violence à l'encontre de la population. Plusieurs opposants politiques ont été récemment arrêtés et maintenus en détention de manière abusive, avec la complicité des services judiciaires, et sont confrontés à des procès dont l'équité est loin d'être assurée<sup>63</sup>.

Sur le plan juridique, c'est la question du « glissement » électoral qui focalise l'attention. Plus de 200 parlementaires de majorité présidentielle ont déposé une requête le 18 avril 2016 devant la **Cour Constitutionnelle**, pour lui demander d'**interpréter les Articles 70, 103 et 105** de la Constitution en cas de report des élections après 2016. Ces articles ont trait respectivement à la **durée des mandats du président, des députés et des sénateurs**. En réaction, l'opposition a elle aussi saisi la Cour Constitutionnelle pour une **interprétation de l'Article 70 en vertu de l'Article 75**. En effet, ce dernier article stipule que le **président du sénat assure l'intérim** dans le cas où les élections ne seraient pas organisées dans les temps.

Comme déjà mentionné précédemment (voir *Partie I*), **la Cour a rendu son arrêt** le 11 mai 2016, **autorisant le président Kabila à se maintenir au pouvoir** dans le cas où l'élection présidentielle ne pourrait pas se tenir dans les délais constitutionnels. Cet arrêt fait donc clairement primer l'Article 70 sur l'Article 75. S'il est interpellant que la Cour Constitutionnelle ait été saisie sur cette question, la décision de Cour l'est tout autant. En effet, la Constitution congolaise est, dans son ensemble, cohérente et sans équivoque au sujet de la durée et du nombre de mandats présidentiels autorisés. Interpréter l'Article 70 de manière isolée, comme l'a fait la Cour, met cette cohérence à mal. Il faut rappeler ici que l'**Article 220** de la Constitution stipule que « (...) le nombre et la durée des mandats du Président de la République (...) ne peu[t] faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ».

Enfin, certains redoutent la convocation d'un **référendum** invitant la population à s'exprimer sur l'ouverture d'une **révision de la Constitution**. En effet, la voie référendaire est la dernière encore à la disposition du président Kabila pour obtenir le changement de la Constitution qu'il n'a pas réussi à obtenir par vote parlementaire en 2015. Pour rappel, ce vote concernait la révision des Articles 70 et 220 de la Constitution qui, jusqu'à présent, « verrouillent » le nombre et la durée des mandats présidentiels. Certains observateurs interrogés par **EurAc** estiment que le montant de 580 millions de dollars prévu dans le budget de l'État congolais pour la consultation populaire en 2016 ouvre la voie à l'organisation d'un tel référendum. Les opposants au référendum estiment que les Articles 70 et 220 doivent être considérés comme des « **dispositions intangibles** » de la Constitution et qu'ils ne sont donc pas susceptibles d'être révisés, même par voie référendaire<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> EurAc, *Le soutien de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité en RDC: vers une amélioration de la gouvernance des forces de sécurité congolaises?*, février 2016, p.11-12.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> Amnesty International, *Ils sont traités comme des criminels. La RDC fait taire des voix discordantes pendant la période préélectorale*, novembre 2015, p.34-35.

<sup>64</sup> Paterne Murhula Batumike, « **Un troisième mandat pour Joseph Kabila ? Les scénarios possibles** », *infos Grands Lacs*, 25 janvier 2016.

# Conclusion: la politique étrangère de l'UE à l'épreuve de la crise congolaise

Plusieurs développements survenus depuis 2015 ont contribué à enfoncer la RDC dans une profonde crise politique (voir *Partie I*), à savoir **la stratégie périlleuse du pouvoir en place**, qui a conduit au retard irréversible pris par le processus électoral, un **augmentation des tensions et le bouleversement des rapports de force au sein du paysage politique** congolais, et une **réduction inquiétante de l'espace démocratique**. La crise congolaise implique plusieurs **défis à relever** en vue de l'organisation apaisée d'ici fin 2016 d'une partie au moins des scrutins prévus dans le cadre du troisième cycle électoral (voir *Partie II*), et ce sur les plans technique, politique, sécuritaire, judiciaire et juridique. Cette *Conclusion* présente de manière succincte ce que devrait être, aux yeux d'**EurAc** et d'**OSEPI**, la réponse de l'UE à chacun de ces défis :

## Défis techniques

L'UE a annoncé à plusieurs reprises en 2015 et 2016 qu'elle restait disposée à soutenir le processus électoral, **conditionnant** son soutien financier à **la publication d'un calendrier électoral réaménagé et d'un plan de décaissement des fonds** prévus par le gouvernement pour l'organisation des élections<sup>65</sup>. La CENI et le gouvernement tardent à répondre à ces exigences. Considérant les attentes de la population, d'une partie de la classe politique et de la société civile congolaises, l'UE devrait encourager la CENI et le gouvernement **congolais à mettre en place un mécanisme indépendant qui procède à une vérification technique des délais et des ressources nécessaires à l'organisation des élections**, notamment la révision du fichier électoral, l'enrôlement des élec-

teurs, la commande des kits électoraux et la logistique des opérations de vote.

Sur la question des fonds disponibles, le budget 2016 de l'État congolais prévoit près de 580 millions de dollars (6,4% du budget) pour la consultation populaire en 2016, dont 40,7 millions devant provenir des partenaires internationaux. Il n'est toutefois pas précisé quelles élections seraient financées avec cet argent<sup>66</sup>. Le budget des élections n'a donc toujours pas été clarifié et aucun plan de décaissement, censé apporter la clarté sur la contribution financière de l'État congolais à l'organisation des élections, n'a été encore signé<sup>67</sup>.

## Défis politiques

La faiblesse de l'action de l'UE concerne l'absence **(1)** de dialogue politique structuré et régulier avec la présidence et **(2)** de fermeté dans les messages adressés aux autorités congolaises (voir *Partie I*).

Sur le premier aspect, il est plus que temps que **l'UE engage son plus haut niveau de représentation diplomatique dans le dialogue politique avec la RDC**, notamment par des rencontres entre la Haute Représentante de l'UE Frederica Mogherini et le président Kabila. Sur le second aspect, l'UE et ses États membres doivent **prendre position de manière claire et ferme contre un potentiel troisième mandat consécutif du président Kabila ou, en cas de « glissement » des élections présidentielles, son maintien au pouvoir au-delà de 2016**.

L'UE a appelé plusieurs fois la classe politique congolaise au **dialogue**, sans pour autant y jouer un rôle prépondérant.

<sup>65</sup> SEAE, *L'UE réaffirme sa disponibilité à soutenir l'organisation des élections en RDC*, 14 octobre 2015.

<sup>66</sup> « RDC: budget 2016 et financement des élections présentés à l'Assemblée », *RFI*, 26 octobre 2015.

<sup>67</sup> « RDC: le gouvernement appelé à signer le plan de décaissement pour organiser les élections », *Radio Okapi*, 7 octobre 2015.

L'UE a préféré laisser la main à l'UA jusqu'à présent. Mais les difficultés rencontrées par l'instauration du « dialogue national inclusif » en RDC, notamment après la nomination par l'UA d'Edem Kodjo comme facilitateur, nous font dire que **l'UE et ses États membres doivent dès maintenant changer d'approche**. La diplomatie européenne doit jouer un **rôle proactif et de premier plan** dans la préparation et la tenue du « dialogue national inclusif », notamment en aidant à définir et à éclaircir le mandat et les objectifs de ce dialogue.

### Défis sécuritaires

L'UE dispose de plusieurs instruments lui permettant d'influer sur la situation sécuritaire. Elle doit commencer par **condamner avec la plus grande fermeté tout nouveau dérapage des services de sécurité congolais**, ce qui n'a pas forcément été le cas par le passé (voir *Partie I*). Ensuite, dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, l'UE finance les programmes PARP et PROGRESS visant à appuyer respectivement les réformes de la police et de l'armée congolaises. L'UE doit donc **utiliser les programmes PARP et PROGRESS comme leviers pour renforcer son dialogue politique sur la conduite du processus électoral et la réduction inquiétante de l'espace démocratique**. Si nécessaire, et en vue de lutter contre le sentiment d'impunité, l'UE devrait avoir recours à la menace de **sanctions ciblés à l'encontre des responsables des services de sécurités** en cas de nouvelles violations des droits humains.

Un volet important de l'action extérieure de l'UE dans la région des Grands Lacs concerne la « prévention des conflits ». Dans le contexte des élections, l'UE doit **renforcer la société civile congolaise dans son rôle de prévention des conflits et des violences et de protection de la population**. L'UE doit en parallèle évaluer les **risques d'une escalade des violences armées** en RDC et développer une **stratégie pour les prévenir**. L'UE doit donc identifier et utiliser les instruments appropriés pour éviter que la crise politique en RDC n'aboutisse à une crise sécuritaire

majeure. Cette stratégie devrait viser à maintenir un **dialogue entre la majorité présidentielle et les partis d'opposition**, et explorer l'opportunité d'utiliser, avant qu'il ne soit trop tard, les **mécanismes de sanctions individuelles** à l'encontre de tout leader politique ayant recours à la violence armée.

### Défis judiciaires et juridiques

En tant que partenaire de la RDC, l'UE n'a évidemment qu'un droit de regard limité sur le (dys)fonctionnement de la justice congolaise, et elle ne peut en aucun cas s'ingérer dans la gestion et les décisions du pouvoir judiciaire. Néanmoins, l'UE doit **appeler le gouvernement de la RDC à libérer les prisonniers d'opinion et suivre de près les procès** à l'encontre des responsables politiques, de défenseurs des droits humains et de militants.

Dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, l'UE finance le programme PARJ visant à appuyer la réforme du secteur de la justice. L'UE doit **utiliser le programme PARJ** comme levier pour renforcer son **dialogue politique** avec les autorités congolaises **sur l'importance d'instaurer une justice impartiale et indépendante en RDC**. Faute de progrès rapides, significatifs et satisfaisants en la matière, l'UE devrait à terme **envisager de stopper son soutien financier au secteur de la justice** en RDC.

Sur base de ces réponses, et plus généralement de l'analyse proposée dans l'ensemble de ce document, **EurAc** et **OSEPI** ont formulé **des pistes d'action** pour que l'UE et ses États membres, d'une part, soutiennent le processus électoral de manière à sortir la RDC de la crise politique actuelle et, d'autre part, adoptent des mesures fortes visant à prévenir que cette crise ne conduise à une crise sécuritaire (voir *Recommandations*).

*Pour conclure*, il nous semble évident que la crise politique que traverse la RDC constitue un test important pour **la politique étrangère de l'UE**. En l'état actuel des choses, cette politique manque de cohérence et de consistance, alors

qu'il est urgent d'augmenter la pression diplomatique sur les autorités congolaises et qu'il est vital de délivrer des signaux politiques forts en faveur du respect des principes démocratiques et de la protection des droits humains. Les attentes de la société civile congolaise et européenne à cet égard sont loin d'être rencontrées. L'UE n'est pas la seule à blâmer, il faut aussi pointer du doigt la plupart des États membres qui portent une lourde responsabilité dans l'inertie diplomatique européenne (voir *Partie I*).

La crise congolaise, au même titre que la crise burundaise, nous conduit à questionner l'efficacité de la **stratégie de l'UE pour la région des Grands Lacs** adoptée en 2013<sup>68</sup>. A-t-elle été partagée et adoptée par les États membres de l'UE engagés dans la région? A-t-elle suffisamment pris en compte la dimension hautement

politique de la « bonne gouvernance »? On peut désormais se demander si cette stratégie est toujours adaptée aux enjeux auxquels la région fait face. Il semble que le temps est venu pour l'UE de revoir cette stratégie, car elle est mise en échec sur plusieurs aspects. Pire, les principes même de l'alternance démocratique, qui fondent pourtant la base des différents Accords de Paix signés dans la région, sont aujourd'hui remis en question par la classe dirigeante des différents pays (Burundi, Rwanda, RDC). Cette réflexion devrait amener l'UE à développer une **approche réellement intégrée** (*comprehensive approach*) **sur la RDC**, afin d'utiliser **de manière optimale et cohérente les différents instruments** à sa disposition pour y soutenir l'émergence d'un processus de démocratisation pacifié et durable.

<sup>68</sup> Commission Européenne et SEAE, *Un cadre stratégique pour la Région des Grands Lacs*, JOIN(2013) 23 final, 19 juin 2013.



OPEN SOCIETY  
EUROPEAN POLICY INSTITUTE

A PART OF



Crée en 2003, le Réseau européen pour l'Afrique centrale (**EurAc**) compte 40 organisations membres issues de la société civile de 11 pays européens. Ces organisations travaillent sur et dans la région des Grands lacs. Elles soutiennent des organisations de la société civile au Burundi, en République Démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda dans leurs efforts de promotion de la paix, de la défense des droits humains et du développement.

**EurAc** concentre son activité sur le plaidoyer auprès des institutions et décideurs politiques européens, autour de 3 thèmes prioritaires pour la région des Grands lacs : (1) la paix et la sécurité, (2) la démocratisation et (3) la gestion des ressources naturelles. Transversalement à ces domaines ; l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des acteurs non-Etatiques comme contre-pouvoir sont des axes prioritaires de notre plaidoyer.

Réseau européen pour l'Afrique Centrale  
Rue Stevin, 115  
B-1000 Bruxelles  
Belgique  
Tel: +32-(0)2-725 4770  
Mobile: +32-(0)490-43 73 71

E-mail  
[donatella.rostagno@eurac-network.org](mailto:donatella.rostagno@eurac-network.org)

The Open Society European Policy Institute – OSEPI – works to influence and inform decision-making on EU laws, policy and funding to ensure that open society values lie at the heart of what the EU does, both inside and outside its borders. OSEPI is part of the Open Society Foundations and is based in Brussels.

OSEPI enriches EU policy debates by offering evidence, analysis and recommendations drawn from the work of the Open Society Foundations in more than 100 countries. OSEPI complements this by commissioning and publishing research on open society issues pertinent to the EU. We convene public and private meetings with policy-makers to present that research and offer new policy approaches.

Open Society European Policy Institute  
Rue du Trône, 130  
B-1050 Bruxelles  
Belgique  
Tel: +32-(0)2-505 4646  
Fax: +32-(0)2-502 4646

E-mail  
[osepi@opensocietyfoundations.org](mailto:osepi@opensocietyfoundations.org)