

Les Institutions d'Appui à la Démocratie (IAD) en République Démocratique du Congo : *cas du CSAC et de la CENI*

**Joseph CIHUNDA
HENGELELA**

Diplômé d'études
supérieures en droit ;
doctorant en droit
public, Université
de Kinshasa ; avocat
au Barreau de
Kinshasa/Matete et
Coordonnateur de
l'IDGPA/RDC.
josephcihunda@
gmail.com et

**Roger MVITA
KALUBI**

Doctorant en droit
public, Université de
Kinshasa et Program
Manager de AfriMap/
OSISA.
KMvita@osisa.org.

Introduction

La présente étude porte principalement sur une évaluation de deux Institutions d'Appui à la Démocratie (IAD) : le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) et la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ⁽¹⁾. De prime abord, il convient de souligner que le processus de démocratisation en cours en République Démocratique du Congo bénéficie d'un appui populaire important et que l'artisan principal de la démocratisation est le peuple lui-même. Ainsi, le rôle des IAD est d'appuyer et de consolider l'élan et la détermination du peuple dans la démocratisation du pays.

Au terme de deux cycles électoraux, une évaluation de la contribution des IAD s'impose, dans la mesure où elles ont été instituées pour accompagner le processus démocratique. Pour ce faire, il importera d'abord de situer l'origine et l'évolution des IAD en RDC, ensuite d'évaluer leur contribution au processus démocratique et enfin de dégager les défis qui se présentent pour leur avenir.

1. Genèse des IAD dans le droit constitutionnel congolais

À la fin du Dialogue Inter Congolais (DIC) de Sun City, en Afrique du Sud, l'architecture institutionnelle de la RDC s'était enrichie d'une nouvelle catégorie d'institutions dites institutions d'appui à la démocratie. En effet, l'origine des IAD est à situer dans l'Accord global et inclusif (AGI) qui avait sanctionné les négociations de Sun City et créé cinq nouvelles institutions d'appui à la démocratie :

1 J. CIHUNDA Hengelela, « Les acteurs de la bonne gouvernance en RD Congo post-électorale », *Congo-Afrique* (Mars 2008) n° 423, p. 210.

- la Commission Electorale Indépendante (CEI) ;
- la Haute Autorité des Médias (HAM) ;
- la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) ;
- l'Observatoire National des Droits de l'Homme (ONDH) ; et
- la Commission de l'Ethique et de la Lutte contre la Corruption (CELC).

La mise en place de ces institutions reposait sur deux options politiques. D'une part, l'ordonnancement institutionnel restait classique, dans la mesure où les institutions politiques étaient les mêmes, en dépit de la formule dite 1+4 qui désignait l'institution Président de la République (un Président de la République et quatre vice-présidents). D'autre part, l'AGI destinait les IAD à être des institutions apolitiques, citoyennes et indépendantes. C'est ainsi que la présidence des IAD fut dévolue à la composante « Forces vives » du DIC, c'est-à-dire la Société civile ⁽²⁾. C'est que le Président de chacune de ces cinq IAD devait être une personnalité de la Société civile.

Les missions dévolues à ces institutions sont décrites à l'article 155 de la Constitution de transition, à savoir :

- garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes ;
- assurer la neutralité des médias ;
- consolider l'unité nationale grâce à une véritable réconciliation entre les Congolais ;
- promouvoir et protéger les droits de l'homme ; et
- favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines ⁽³⁾.

L'institution des IAD en RDC était sans doute influencée par le droit constitutionnel sud-africain qui avait inspiré les institutions de la transition issue du DIC. Cependant, si la formule des IAD s'inspire de l'expérience sud-africaine, l'idée de telles institutions était déjà présente dans la culture politique congolaise qui se méfiait des institutions politiques classiques, jugées inféodées aux détenteurs du pouvoir. Par exemple, l'idée d'une Commission électorale indépendante du Ministère de l'Intérieur figurait déjà dans les débats à la Conférence Nationale Souveraine (CNS) ⁽⁴⁾.

2 Les Congolais ayant participé au DIC étaient regroupés en cinq composantes : la Composante Gouvernement, la Composante MLC, la Composante RCD, la Composante Opposition Politique et la Composante Société civile ou Forces vives.

3 Constitution de la Transition, *Journal Officiel*, 44^{ème} année, numéro spécial du 5 avril 2003.

4 YOKA LYE MUDABA, « La préparation et la gestion des échéances électorales : Cas de la Commission Nationale des Elections (C.N.E.) », *Afrique et Développement*, n° 14, 2003, p. 92.

2. Bilan des Institutions d'Appui à la Démocratie entre 2003 et 2006

Les IAD instituées au terme de l'AGI de Sun City avaient fonctionné pendant la transition de 2003-2006. Mais la CEI et la HAM avaient même dépassé le cadre temporel de la transition en attendant la mise en place des institutions correspondantes créées par la Constitution du 18 février 2006. En effet, tout en disposant que d'autres IAD pouvaient être créées par des lois organiques, la Constitution du 18 février 2006 n'a retenu que deux IAD, en remplacement de la CEI, renommée Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), et de la HAM, devenue le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC). C'est sur le pied de cette disposition de l'article 222 (alinéa 3) que les organisations de la Société civile ont obtenu l'adoption et la promulgation d'une Loi organique portant création de la Commission Nationale des Droits de l'homme (CNDH). Elles devraient aller plus loin et ressusciter les deux autres IAD afin de promouvoir la réconciliation nationale et lutter contre la corruption. En effet, ces deux chantiers qui devaient être entamés pendant la transition sont encore intacts.

Faire le bilan des IAD prévues par la Constitution de transition et l'AGI, c'est se poser la question de savoir si ces institutions ont contribué à consolider la démocratie pendant cette période de transition, au regard de leurs missions constitutionnelles ⁽⁵⁾.

2.1. La Commission Electorales Indépendante (CEI) et le défi de l'organisation des élections démocratiques, libres et transparentes

En ce qui concerne la CEI, elle avait organisé le référendum constitutionnel les 18 et 19 décembre 2005, les élections législatives nationales et le premier tour de l'élection présidentielle le 30 juillet 2006, les élections provinciales et le deuxième tour de l'élection présidentielle le 29 octobre 2006, les élections des sénateurs le 19 janvier 2007, ainsi que celles des gouverneurs et de leurs adjoints le 27 janvier 2007 ⁽⁶⁾. La CEI avait réalisé ce travail dans un contexte politique extrêmement contraignant. Comment peut-on évaluer sa performance ?

À la fin des cycles électoraux de 2006-2007, la CEI avait une obligation légale de rendre compte de son travail à l'Assemblée nationale. Cependant, son Bureau n'avait pas respecté cette exigence et l'Assemblée nationale ne l'y avait pas contraint. L'absence d'une telle évaluation

⁵ Constitution de la transition, art. 155.

⁶ Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel*, 47^{ème} année, numéro spécial du 10 mars 2006.

institutionnelle rendait problématique toute tentative d'évaluation indépendante. Le bilan global du travail de la CEI peut être jugé mitigé, malgré l'embellie factice qui avait entouré l'organisation des élections de 2006-2007 et les enjeux que la Communauté internationale voyait dans ce processus. Le succès de la CEI peut se résumer dans le fait d'avoir organisé des élections dans des conditions matériellement très difficiles et dans un vaste pays qui avait perdu toute culture électorale. En particulier, les élections de 2006-2007 avaient permis d'installer des institutions légitimes et de sortir le pays du régime d'exception dit de 1+4.

En ce qui concerne les limites, les élections organisées par la CEI n'étaient pas tout à fait transparentes, libres et démocratiques, comme on le fit croire dans l'opinion publique tant nationale qu'internationale. Il fallut un recul pour connaître les irrégularités qui avaient entaché les scrutins. En outre, le cycle électoral était resté inachevé, parce que les élections urbaines, municipales et locales n'avaient pas été organisées. Or cette omission violait l'esprit du DIC qui avait opté pour un processus électoral allant du niveau local vers le niveau national. C'est à juste titre que le renversement de la pyramide électorale a été considéré comme la première « dérive » électorale. En tout état des causes, la mise en place des institutions politiques issues des élections de 2006-2007 n'avait pas abouti en « la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique » complet ⁽⁷⁾.

2.2. L'Observatoire National des Droits de l'Homme (ONDH) face à la promotion et à la protection des droits humains

L'Observatoire national des droits de l'homme avait reçu la mission de « promouvoir et de protéger les droits de l'homme ». Les violations massives des droits humains que la RDC avait connues pendant la Deuxième République et pendant les périodes de guerres exigeaient une protection institutionnelle des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, consacrés dans la Constitution de la transition ⁽⁸⁾.

L'ONDH devait sensibiliser sur les droits humains, dénoncer leur violation et faciliter les poursuites contre les auteurs des violations des droits humains en RDC. En ce qui concerne la sensibilisation, l'ONDH organisa un forum réunissant tous les activistes des droits de l'homme pour réfléchir sur les causes du non-respect des droits humains et sur les moyens d'y remédier. En fait de dénonciation, le bureau de l'ONDH

7 S.P. METENA M'NTEBA, « Après les élections=comme avant les élections. Les dernières élections politiques congolaises auraient-elles déçu ? », *Congo-Afrique* (Avril 2008) n° 424, pp. 293-327.

8 Constitution de la transition, art. 15-62.

rappela de temps en temps au gouvernement sa responsabilité de respecter les droits humains. Cependant, il n'engagea aucune poursuite significative sur les violations des droits humains. En effet, la plupart des institutions politiques de la transition étaient animées par des personnes ayant du sang sur les mains. Or, c'est de ces institutions que l'ONDH attendait les moyens pour ses investigations sur les abus et les violations des droits humains. Ainsi, la portée du travail de l'ONDH fut ironiquement limitée par ceux qui étaient constitutionnellement chargés de protéger et de respecter les droits humains ⁽⁹⁾.

2.3. La Haute Autorité des Médias (HAM) et la régulation des médias

Les actions menées par la HAM dans l'espace médiatique congolais entre 2004 et 2006 peuvent être regroupées en trois catégories : condamner les comportements enfreignant la réglementation dans le domaine des médias, protéger la liberté de la presse et assurer un accès équitable aux médias publics.

Pour réglementer les comportements répréhensifs dans les médias, la HAM suspendit la Radio Télévision Nationales Congolaises (RTNC), notamment pour fustiger les injures proférées contre certains candidats à l'élection présidentielle par le Vice-Président de la République d'alors. Le 16 août 2006, la HAM suspendit également les émissions des chaînes de TV de la RTNC1, du CCTV et de la RTAE pour une durée de 2 jours ⁽¹⁰⁾.

Pour protéger la liberté de la presse, la HAM exigea du gouvernement le rétablissement du signal des chaînes de télévision fermées illégalement à la suite des incidents du 20 au 22 août 2006, après la proclamation des résultats du premier tour de l'élection présidentielle. Il s'agissait de la Radio Télévision Message de Vie (RTMV), de Canal Kin Télévision (CKTV), de Canal Congo Télévision (CCTV), de Molière TV et de la Radio Lisanga Télévision (RLTV). Après atermoiements de la part du gouvernement, le signal de ces chaînes fut rétabli dans la nuit du 10 au 11 septembre 2006 ⁽¹¹⁾.

Enfin, la HAM dénonça la mainmise du gouvernement sur les médias publics. En ce qui concerne la RTNC, par exemple, la HAM condamna « une prestation déséquilibrée » en faveur d'une composante politique (PPRD et alliés) et les interférences intempestives du Ministre de l'information, issu du PPRD, dans la ligne éditoriale de ce média public ⁽¹²⁾.

9 Voir Mpinga Tshibusu M.I. et Kabongo Musakayi F., *Rapport final d'activités 2003-2007*, Kinshasa, 2007.

10 N. OBOTELA RACHIDI, « Afrique-Actualités : Août 2006 », *Congo-Afrique* (Octobre 2006) n° 408, p. 385.

11 N. OBOTELA RACHIDI, « Afrique-Actualités : Septembre 2006 », *Congo-Afrique* (Novembre 2006) n° 409, p. 452.

12 N. OBOTELA RACHIDI, « Afrique-Actualités : Février-mars 2006 », *Congo-Afrique* (Mai 2006) n° 405, p. 192.

En tant qu'organe régulateur des médias, la HAM tenta de garantir à tous les candidats à l'élection présidentielle un accès équitable aux médias. C'est ainsi qu'elle dénonça, dès le 1^{er} avril 2006, le début précoce de la campagne électorale dans les médias ⁽¹³⁾. Le 14 juillet 2006, en collaboration avec la CEI et le Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT), la HAM organisa une séance de travail pour discuter, notamment, de l'accès des candidats aux médias et de leur sécurité ⁽¹⁴⁾. C'est dans cette optique qu'elle entreprit des préparatifs pour organiser le débat contradictoire qui devait opposer les deux candidats restés en lice au terme du premier tour de l'élection présidentielle. Après quatre séances de travail avec les représentants des candidats Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba, aucun consensus sur le format du débat ne fut trouvé, les représentants de Bemba souhaitant un face à face et ceux de Kabila optant pour un débat par des enregistrements interposés. C'est ainsi que, faute de consensus, la HAM annula le débat contradictoire qui devait avoir lieu le 26 octobre 2006 ⁽¹⁵⁾.

L'annulation du débat contradictoire entre les candidats Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba ouvre le chapitre des reproches faits à la HAM. En effet, le débat contradictoire était une exigence légale prévue à l'article 112 de la loi électorale. Y avait-il une base juridique sur laquelle la HAM avait fondé sa décision d'annulation du débat contradictoire ? Dans tous les cas, l'annulation du débat contradictoire avait privé le peuple congolais de l'opportunité de choisir le Président de la République sur la base de sa compétence, sa formation et sa maîtrise de grands dossiers de l'Etat. C'est en effet ce que souligne André Mbata lorsqu'il écrit :

Comme leader politique, tout candidat à la présidence ou à un emploi public devrait être une personne compétente, au fait des problèmes auxquels son peuple est confronté, et capable d'y apporter des solutions. Les élections offrent au peuple l'opportunité de se choisir de tels leaders. Le peuple a généralement besoin d'être guidé par des hommes ou des femmes d'action. Cependant, les candidats doivent être avant tout des personnes d'idées et capables de les traduire en actions concrètes pour transformer positivement la société. Les élections et les campagnes électorales sont des moments de compétition de ces idées. Le peuple devrait voter pour les candidats les plus compétents dont les idées ou

13 N. OBOTELA RACHIDI, « Afrique-Actualités : Avril 2006 », *Congo-Afrique* (Juin-Juillet-Août 2006) n° 406, p. 251.

14 N. OBOTELA RACHIDI, « Afrique-Actualités : Mai-juin-juillet 2006 », *Congo-Afrique* (Septembre 2006) n° 405, p. 313.

15 N. OBOTELA RACHIDI, « Afrique-Actualités : Octobre 2006 », *Congo-Afrique* (Décembre 2006) n° 410, p. 510-511.

les programmes sont les plus à même d'améliorer ses conditions de vie. Les candidats doivent accepter d'en débattre publiquement et directement entre eux pour permettre au peuple de choisir en âme et conscience ⁽¹⁶⁾.

En fait, au-delà de l'annulation du débat contradictoire, la HAM semble avoir été dépassée par les événements et notamment les affrontements d'août 2006. Comme Ghislain Tshikendwa l'a noté, :

C'est à travers leurs médias respectifs interposés que la « guerre » entre les partisans des personnalités arrivées au 2^{ème} tour a commencé. La Haute Autorité des Médias (HAM) que la Loi électorale avait chargée de veiller sur la déontologie du journaliste n'a pas réussi à arrêter la machine de la haine de s'exprimer à travers les médias, bien qu'ayant, à plusieurs occasions, invité les uns et les autres à la retenue ⁽¹⁷⁾.

Mais les limites de la HAM ne sont rien comparées à celles de la Commission vérité et réconciliation et de la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

2.4. La Commission Vérité et Réconciliation (CVR) face à l'état de belligérance de la transition

La CVR avait reçu la mission de consolider l'unité nationale grâce à une véritable réconciliation entre les Congolais ⁽¹⁸⁾. Selon Ngoma Binda :

Les moyens de réaliser cette mission passent par le rétablissement de la vérité sur les violations massives des droits de l'homme et la promotion de la paix, de la justice, de la réparation, du pardon et de la réconciliation. Il s'agit... de faire en sorte que finalement se réconcilient les auteurs et les victimes des crimes commis ou subis durant les moments troubles de notre pays depuis l'indépendance, les abus perpétrés durant la funeste dictature que la République a connue pendant plus de trente ans, ainsi que les innombrables crimes commis durant les différentes guerres qui ont endeuillé notre nation ⁽¹⁹⁾.

La tâche de la CVR était très difficile. Exhumer les « maux » dont souffrait le pays dans un contexte de falsification et d'amnésie était une mission délicate. On se rappellera que la CNS avait clôturé ses travaux sans que les rapports des Commissions « Assassinats » et « Biens mal acquis » n'aient été débattus en plénière. La transition avait ceci de par-

16 A. MBATA MANGU, *Barack Obama et les défis du changement global*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 133.

17 G. TSHIKENDWA, « Regard sur les temps actuels. La crise du 20 au 22 août 2006. Aborder enfin les vraies questions... », *Congo-Afrique* (Septembre 2006) n° 407, p. 265.

18 Constitution de transition, art. 155.

19 P. NGOMA BINDA, « Lutte contre l'impunité pour l'Etat de droit au-delà de la réconciliation », *Congo-Afrique* (Novembre 2005) n° 399, pp. 453-468.

ticulier que plusieurs de ses principaux animateurs étaient auteurs de pires violations des droits humains et du droit international humanitaire. De toute évidence, ces hommes et ces femmes s'étaient arrangés pour que CVR ne fonctionne pas. En fait, la CVR n'avait ni « les moyens ni le temps ni même les ressources humaines compétentes pour accomplir sa mission » (20). En effet, jusqu'à ce jour certains auteurs de violations massives de droits humains sont encore vivants et beaucoup parmi eux courtisent les différents régimes pour qu'ils ne soient pas trainés en justice.

L'absence de volonté politique et de moyens financiers, la composition atypique des institutions politiques de la transition, la composition même du Bureau de la CVR, l'assistance timide de la communauté internationale et la qualité des ressources humaines jugée « à la limite de la médiocrité (21) » sont les principales raisons de l'échec de la CVR.

2.5. La Commission de l'Ethique et de la Lutte contre la Corruption (CELC) en face de la gangrène de l'immoralité et de la corruption

La CELC avait reçu la mission de favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines et de lutter contre la corruption. À l'instar de la CVR, la CELC n'avait pas fonctionné, faute de volonté politique (22). En effet, comme pour le cas de la CVR, les principaux corrupteurs et corrompus se recrutaient dans les rangs des institutions publiques, y compris dans ce qu'on appelait à l'époque l'espace présidentiel (composé du Président de la République et de quatre vice-présidents). L'argent était le moyen principal pour faire, défaire et refaire les équilibres politiques en faveur du plus offrant. La démocratie était donc sacrifiée sur l'autel de la course effrénée à l'enrichissement personnel et aux privilèges que le pouvoir génère.

Des cinq IAD que nous avons passées en revue, seule la HAM avait fait la différence en abattant un travail acceptable malgré les limites du contexte politique de l'époque. Au-delà du leadership personnel de Modeste Mutinga Mutuishay qui en était le président, le succès de la HAM peut s'expliquer par l'ancrage réel de la liberté d'expression et de la libéralisation de l'espace audio-visuel depuis 1990. En effet, depuis lors, il est difficile de cantonner l'opinion congolaise dans une vision monolithique de la société sans en payer un prix tôt ou tard.

20 P. NGOMA BINDA, « Lutte contre l'impunité », p. 454.

21 P. NGOMA-BINDA et MUANDA VUIDI, « Justice transitionnelle en R.D. Congo. L'expérience de la Commission Vérité et Réconciliation », *Congo-Afrique* (Juin-Juillet-Août 2007) n° 416, pp. 438, 442-444.

22 G. MULUMA MUNANGA, A. TIZI, « Corruption et Pauvreté : Que faire pour la relance socio-économique en RD Congo ? », *Congo-Afrique* (Décembre 2008) n° 430, pp. 819-833.

Avec la fin de la transition le 6 décembre 2006, l'ONDH, la CVR et la CELC disparurent, tandis que la CEI et la HAM étaient respectivement remplacées par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC), aux termes de la Constitution du 18 février 2006 ⁽²³⁾.

3. La CENI et le CSAC et leur contribution à la consolidation de la démocratie

La Constitution du 18 février 2006 avait, en effet, créé deux IAD, la CENI ⁽²⁴⁾ et le CSAC ⁽²⁵⁾. La mission constitutionnelle de la CENI est d'organiser le processus électoral, notamment par l'enrôlement des électeurs, l'organisation du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Quant à la CASC, elle a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi, de veiller au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

Pour évaluer la contribution de ces deux IAD au processus démocratique, il faut se référer au processus électoral de 2011.

3.1. La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et la déroute électorale de 2011

La première tâche importante de la CENI était d'organiser les élections de 2011. Mais comme l'ont décrié de nombreux observateurs nationaux et internationaux, l'organisation des élections présidentielle et législatives de 2011 laissa beaucoup à désirer. Pour comprendre cet échec, il faut se remémorer les débats qui avaient entouré la désignation des membres du Bureau de la CENI. La composition partisane à l'extrême de ce Bureau dépouilla la CENI de son indépendance.

Ayant prêté serment le 26 février 2011 et ayant procédé à la remise et reprise avec le CEI le 3 mars 2011, le Bureau de la CENI n'avait que six mois pour préparer et convoquer les Congolais à élire leur Président de la République, suivant la lettre et l'esprit de l'article 73 de la Constitution qui stipule :

23 Le maintien de la CEI et de la HAM au-delà du 14 mai 2007 était inconstitutionnel. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 222 de la Constitution du 18 février 200, « les institutions d'appui à la démocratie sont dissoutes de plein droit dès l'installation du nouveau Parlement ».

24 Constitution du 18 février 2006, art. 211.

25 Constitution du 18 février 2006, art. 212.

Le scrutin pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission électorale nationale indépendante, quatre-vingts dix jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice.

En effet, en application de l'article 73 de la Constitution, l'élection présidentielle devait être organisée avant le 6 septembre 2011, le Président de la République sortant ayant prêté serment le 6 décembre 2006. Organiser les élections avant le mois de septembre présente d'énormes avantages, dont le Constituant avait sans doute tenu compte. Du point de vue météorologique, cette période de l'année correspond, globalement, à la fin de la saison sèche sur une grande partie du territoire national. Il s'agit aussi de la période des grandes vacances, où les écoles sont libres et peuvent être converties en centres de vote sans perturber les activités scolaires.

Dans tous les cas, tout calendrier allant à l'encontre de l'interprétation de l'article 73 courrait le risque d'être inconstitutionnel, alors que la CENI devait organiser des élections dans un temps extrêmement court, avec des défis logistiques énormes et dans un climat politique extrêmement tendu. Il faut aussi noter que, comme en 2006, l'élection présidentielle était couplée avec les élections législatives qui, en 2011, mettaient en compétition un nombre inégalé de candidats à la députation ⁽²⁶⁾.

Comme on devait s'y attendre, les résultats de ce processus électoral ne consolidèrent pas la démocratie, mais replongèrent le pays dans une nouvelle crise de légitimité. Du coup, l'enthousiasme avec lequel la population avait participé aux élections de 2006 commença à s'effriter et la confiance dans la CENI et dans le processus électoral en général fit place à la résignation et à la déception.

Certes, la CENI avait enrôlé les électeurs, révisé le fichier électoral, organisé les élections le 28 novembre 2011 et procédé au dépouillement des bulletins de vote. Cependant, elle n'avait pas assuré la régularité et la transparence de tout le processus électoral. En particulier, son refus de soumettre le fichier électoral à un audit indépendant, la gestion chaotique des centres locaux de compilation des résultats (CLCR) et le manque de communication avaient contribué à discréditer irrémédiablement les scrutins de novembre 2011.

Cependant, malgré la bataille qui l'opposait à l'opinion publique, la CENI avait un défenseur : le gouvernement. Mais la perception que le gouvernement était rangé du côté d'une CENI décriée renforça le sentiment que cette institution avait cessé d'être indépendante. Bien que les membres du Bureau de la CENI issus de l'opposition à la CENI aient

26 La CENI avait enregistré près de 19000 candidatures pour les 500 sièges de l'assemblée Nationale.

cautionné, avec leurs collègues de la majorité, les résultats que la CENI avait publiés, l'opposition décria le travail de cette IAD et l'accusa d'être à la solde du pouvoir en place.

Comme en 2006, le processus électoral prévu par la loi électorale ne fut pas achevé. Jusqu'à ce jour, les députés provinciaux, les sénateurs, les gouverneurs des provinces et leurs adjoints continuent à exercer leurs fonctions, bien que leur mandat électif ait dépassé les délais légaux.

De toute évidence, la contre-performance de la CENI compromit gravement la confiance que la population avait placée dans le processus électoral. En ce sens, le travail de la CENI en 2011 n'a pas constitué un appui à la démocratie.

3.2. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) et le déficit d'indépendance dans la régulation des médias en RDC

La régulation indépendante de l'environnement médiatique est nécessaire pour promouvoir et protéger le droit à l'information et la liberté de la presse ⁽²⁷⁾. Mais outre ces missions, le CSAC devait aussi assainir l'espace médiatique de la République Démocratique du Congo qui, en novembre 2011, comptait 250 radios, 80 chaînes de TV et une centaine de journaux officiellement reconnus ⁽²⁸⁾. Ces médias peuvent être regroupés selon qu'ils sont confessionnels, commerciaux, publics ou communautaires. À ces médias, il faut ajouter Radio Okapi, sponsorisée par les Nations Unies, et les radios et chaînes de télévisions étrangères qui émettent en RDC. En dehors de la Radio Okapi et des médias étrangers, la plupart des médias congolais appartiennent à des hommes politiques et sont, de ce fait, fortement politisés ⁽²⁹⁾.

C'est dans ce contexte que le CSAC devait veiller au respect de la liberté de la presse, au droit à une information pluraliste, fiable et objective et à l'accès équitable aux médias publics et privés, notamment lors des campagnes électorales ⁽³⁰⁾. Nommés le 19 août 2011, les membres du CSAC furent installés le 4 octobre 2011. Comme la Directive relative à la campagne électorale à travers les médias avait été rendue publique le 28 septembre 2011, soit six jours avant l'installation officielle du CSAC, son rôle pendant la campagne électorale fut ineffective, particulièrement dans les provinces.

27 Constitution du 18 février 2006, art. 24.

28 Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE UE), *République démocratique du Congo. Rapport final. Elections présidentielle et législatives 28 novembre 2011*, p. 45. Voir www.moeue-rdc.eu, (Consulté le 15 octobre 2012).

29 Lire également D. MWEZE CHIRHULWIRE Nkingi, « L'avènement des médias privés et les libertés de l'information », *Afrique et Développement*, n° 14, 2003, pp. 359-367.

30 MOE UE, *République démocratique du Congo. Rapport final*, p. 46.

Cependant, dans l'exercice de ses prérogatives, le CSAC se distingua par des mesures arbitraires et discriminatoires, spécialement à l'encontre des médias de l'opposition. Ainsi, le CSAC ordonna des coupures intempestives et illégales du signal des radios et télévisions proches de l'opposition, notamment la RLTV, Canal Futur TV, CCTV et CMCTV. La presse écrite fut aussi l'objet des mesures d'interdiction⁽³¹⁾.

Pendant ce temps, les médias appartenant aux politiciens et cadres de la Majorité présidentielle (Digital Congo, Radio Télévision Groupe Avenir (RTGA), Horizon 33, Top Congo) et la RTNC violaient allègrement les règles de déontologie journalistique sans émouvoir le CSAC. Cette discrimination conduisit à un profond déséquilibre entre les candidats aux élections du 28 novembre 2011.

En tout état de cause, le CSAC ne disposa pas d'indépendance nécessaire pour assumer ses fonctions. Logé dans l'immeuble de la RTNC, il subit une forte influence du pouvoir et finit par perdre tout le crédit dû à une institution citoyenne.

L'ineffectivité du CSAC fit que d'autres acteurs s'improvisèrent régulateurs des médias. Ainsi, le Procureur Général de la République (PRG) convoqua un journaliste du quotidien *Le Phare* qui avait publié un article sur les indices de la fraude électorale. À Mbuji-Mayi, le gouverneur de province menaça des journalistes et des médias de poursuites judiciaires, en les accusant d'incitation à la violence⁽³²⁾.

Comme la CENI, le CSAC n'avait pas joué le rôle que l'on en attendait en cette période délicate des élections. Le CSAC semblait être le bras séculier du camp de la Majorité présidentielle. La preuve la plus patente fut la campagne de dénigrement orchestrée contre le Cardinal Laurent Monsengwo dans les médias publics, comme la RTNC. Il s'agissait d'un détournement flagrant d'un bien public au profit d'un parti ou d'un groupe d'individus.

Conclusion

Quel est l'avenir des Institutions d'Appui à la Démocratie en RDC ?

Peut-on encore croire dans le rôle des IAD ? Après la réduction du nombre des IAD à deux (CENI et CSAC), du fait de la Constitution du 18 février 2006, on assiste à un regain d'intérêt pour les IAD supprimées. Il s'agit, notamment, de l'institution de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) qui renaît des cendres de l'ONDH, tandis que le besoin de lutter contre la corruption et de travailler à la

31 MOE UE, *République démocratique du Congo. Rapport final*, pp. 47-48.

32 MOE UE, *République démocratique du Congo. Rapport final*, p. 48.

réconciliation national se fait de plus en plus sentir. Il y a lieu de croire que la Commission d’Ethique et Lutte contre la Corruption et la Commission Vérité et Réconciliation seront rétablies, peut-être sous d’autres dénominations.

La faible performance des IAD est due d’abord à la qualité médiocre de leurs animateurs et au contexte politique dominé par les dérives autoritaires. En effet, ce sont, en général, des personnalités incompetentes qui avaient été chargées de diriger les IAD, en dépit de leur état de vie (prêtre ou pasteur), leurs qualifications scientifiques (professeur d’université) ou leur appartenance politique (pouvoir ou opposition), ou à la société civile. Pour rendre les IAD performantes, les Congolais doivent y placer les meilleurs d’entre eux, c’est-à-dire des hommes et des femmes compétents, dont la probité éprouvée fera des acteurs capables de rendre service à la Nation en toute indépendance et abnégation. D’autre part, les pouvoirs publics n’ont consenti aucun effort réel pour promouvoir la démocratie et soutenir les IAD de manière effective, car les IAD ne pouvaient pas fonctionner effectivement sans une volonté politique réelle de démocratiser l’espace public. ■