



Le financement du Conseil National de Suivi de l'Accord Politique de Saint sylvestre : une nécessité ou une simple dépense budgétivore pour la République Démocratique du Congo

Iron Van KALOMBO MUSOKO¹

Université de KISANGANI

Abstract

The financing of the National Monitoring Council of the Saint Sylvester Political Agreement raises crucial questions for the Democratic Republic of Congo. While this body was created to oversee the implementation of political commitments and promote stability, the issue of its financing is a matter of debate: is it an essential necessity to ensure peace and democracy, or is it simply a budget-consuming expense that burdens public finances? In this article, we will analyze the financial issues related to this council, assessing its impact on state resources and exploring possible alternatives. We will also highlight the implications of this financing for the country's democratic and economic development.

Keywords: financing, national council, monitoring, political agreement, Saint Sylvester, budget-consuming, DRC, etc.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.17500341>

1 Introduction

Le non-respect de la Constitution, avec son incidence négative sur l'Etat de droit, a eu pour conséquences, entre autres, la non-tenu des élections dans les délais constitutionnels en 2016. Cette situation a replongé la République dans une nouvelle ~~une~~ crise politique due à la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs ; crise pourtant évitée par le Constituant de 2006.

En effet, le Constituant de 2006 reconnaît que «depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo est confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs. Le Peuple congolais a adopté la Constitution

¹ Chef de Travaux à la Faculté de Droit de l'Université de Mwene-Ditu, Chercheur en Droit Public Interne et Avocat au Barreau du Kasai-Oriental. Téléphone: + 243 81 06 54 222. E-mail : Ironkalombo@gmail.com

de 2006 dont la raison était de *mettre fin à cette crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire* par la mise sur pied d'un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle Constitution démocratique ; sur base de laquelle le peuple congolais puisse choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles »².

« En vue de faciliter la tenue effective desdites élections, la préservation de la paix et la cohésion nationale, les négociations politiques sont apparues comme unique moyen susceptible d'amener la classe politique, dans sa diversité, à harmoniser ses points de vue afin de convenir des conditions de la tenue des élections crédibles, transparentes et apaisées » ; accréditant ainsi de la thèse de Morin Edgar, qui établit par expérience que la « crisologie congolaise montre que l'histoire du pays est riche en crises politiques qui donnent souvent lieu à des accords politiques comme solution à leur règlement », (Thandika Mkandawire, 1992).

En effet, l'histoire politique congolaise est riche en dialogues et accords politiques, 65 ans après son accession à la souveraineté nationale et internationale, la RDC a connu plus ou moins 15 accords politiques : - 1960 : Conférence de la Table Ronde politique belgo-congolaise, suivie de la Table Ronde économique ; - 1961 : Table Ronde de Léopoldville, Conférence de Tananarive (Madagascar), Conférence de Coquilhatville, Conclave de Lovanium ; 1964 : Commission constitutionnelle de Luluabourg ; - 1991 : Concertations de N'Sele, Négociations du Palais de Marbre I et II ; - 1991-1992 : Conférence Nationale Souveraine ; - 1992 : Rencontre d'Iyonda (avril), Compromis Politique Global (juillet), Tripartite de Gbadolite (novembre), Concertations du Palais du Peuple ; - 1993 : Conclave du Palais de la Nation (mars) ; - 1999 : Accords de Lusaka ; - 2000 : Consultation Nationale sous l'égide des confessions religieuses ; - 2001 : Pré-Dialogue de Gaborone, Pré-Dialogue d'Addis-Abeba ; - 2002 : Négociations politiques inter congolaises de Sun City ; - 2002 : Négociations politiques inter congolaises de Pretoria ; - 2013 : Concertations Nationales ; - 2016 : Dialogue national de la cité de l'O.U.A ; - 2016 : Dialogue du Centre interdiocésain. Avec la situation de la Guerre à l'Est menée par le Rwanda sous couvert de l'AFC/M23, un autre dialogue est en gestation.

Pour juguler cette crise, et conformément à la Résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, les forces politiques et la société civile congolaises ont convenu de dialoguer. Ce dialogue débouchera sur l'Accord signé le mardi 18 octobre 2016 à la Cité de l'Organisation de l'Union Africaine.

Cependant, son caractère non inclusif, a amené à la convocation d'un autre dialogue, qui cette fois-ci, sous la médiation de la Conférence Épiscopale Nationale du Congo et la participation du Rassemblement des Forces Politiques et Sociales Acquises au Changement et du Front pour le Respect de la Constitution, accouchera le 31 décembre 2016, « *l'Accord Politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa* », autrement appelé, « *Accord du 31 décembre 2016* » ou « *Accord de la Saint-Sylvestre* ».

En effet, cet Accord aborde des questions liées à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir politique, un aménagement qui paraît antinomique à celui consacré par la Constitution de 2006, pour ne pas parler de ce qui est qualifié de fraude constitutionnelle selon la position tranchée d'Ambroise Kamukuny, (Ambroise Kamukuny Mukinay, 2011).

A l'analyse, outre l'édiction des normes nouvelles relatives à la nomination du Premier ministre et la souveraineté populaire confisquée et dévoyée par les acteurs politiques qui se sont transformés en un Constituant de fait³, l'Accord de la Saint-Sylvestre prévoit également la mise en place d'une Institution d'appui à la démocratie dénommée « Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral ».

² Exposé des motifs de la Loi organique n° 18/023 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral du 13 novembre 2018, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo Première partie – n° spécial 59e année, 24 novembre 2018.

³ Constituant de circonstance qui n'intervient qu'en cas de crise

Selon la loi, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral est une Institution d'essence conjoncturelle, appelée à disparaître de plein droit une fois est atteinte, la mission de sa création ; c'est-à-dire, la fin du processus électoral. Le constat est cependant malheureux. En effet, après la tenue effective des élections de 2018, l'Institution qui est censée ne plus exister, continue à faire saigner la caisse de l'Etat par l'émargement à son budget en vue de son fonctionnement et la prise en charge de son personnel.

Donnant l'impression de s'éterniser malgré sa nature ad hoc, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral devient un monstre contre sa nature et devient vampire financier du Trésor public. C'est pourquoi, cette étude, qui se veut une contribution à la rationalisation de la dépense publique par son affectation aux besoins réels de la société, constitue une contribution audacieuse de la science à la dissolution de cette institution inutilement budgétivore.

Il importe de décrire le contexte de sa création (1), avant de préciser sa nature conjoncturelle au regard de la loi et relever qu'elle constitue un épine dans le pied de la bonne gouvernance budgétaire (2), ce qui urge sa dissolution pure et simple.

Titre 1. Contexte de la création du Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral

La création du Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral intervient dans un contexte tout à fait particulier de crise politique. Ce contexte est bien dévoilé par son instrument juridique de création, à savoir la Loi organique n° 18/023 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral du 13 novembre 2018. L'Exposé des motifs de ladite loi⁴ évoque des impondérables politiques et financiers qui ont jonché le processus électoral au point que les élections n'ont pu être organisées conformément à la Constitution, en ces termes :

« La République Démocratique du Congo s'est engagée sur la voie de la démocratie avec l'option fondamentale d'organiser les élections libres, crédibles, transparentes et apaisées. Au fil du temps, des impondérables politiques et financiers ont jonché le processus électoral au point que les élections n'ont pu être organisées conformément à la Constitution.

Pour la tenue effective desdites élections, la préservation de la paix, la cohésion nationale et les négociations politiques sont apparues comme unique moyen susceptible d'amener la classe politique, dans sa diversité, à harmoniser ses points de vue afin de convenir des conditions de la tenue des élections crédibles, transparentes et apaisées.

Cette approche, amorcée par la tenue du dialogue de la Cité de l'Union africaine sanctionnée par l'Accord du 18 octobre 2016, a abouti à la signature par toutes les composantes de l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 et de l'Arrangement Particulier relatif à la mise en œuvre dudit Accord. Dans cet Accord, il a été convenu de mettre en place, avant l'adoption de la présente loi organique, une institution d'appui à la démocratie dénommée « Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral », en sigle CNSA, conformément à l'article 222 alinéa 3 de la Constitution ».

La loi par une véritable stratégie de contournement évite de faire mention de la trahison du pacte républicain par la classe politique dirigeante. Lisant entre les lignes l'exposé des motifs et déjà par l'évocation des impondérables politiques, le législateur mentionne dans une version édulcorée le contexte malheureux de la fraude constitutionnelle ayant donné prise à la convocation du dialogue qui a accouché l'accord de la Saint Sylvestre.

Le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral paraît de ce point de vue, un achèvement heureux du processus du renversement du pacte républicain. En vrai, le contexte de la création de cette instance

⁴ Exposé des motifs de l'Accord sur le CNSA

peut être résumé en des termes simples. Parce que la classe au pouvoir a trahi la République en respectant pas le principe de l'alternance politique, elle a violé la Constitution.

Cette non-ténue des élections dans le délai constitutionnel a fait sombrer le pays dans la crise de légitimité. Pour sortir le Pays de ce chaos, on doit trouver une stratégie. Cette stratégie du dialogue a déjà élu domicile dans notre société. De ces pourparlers est sorti un consensus couché dans un instrumentum. Cet instrument prévoit la création d'une instance chargée de suivi de la mise en œuvre du pacte négocié⁵.

L'institution est mise en place pour une mission, une fois elle est accomplie, elle est dissoute de plein ou purement et simplement sans aucune formalité et son patrimoine transféré soit à la Commission électorale nationale indépendante soit à une autre structure d'appui à la démocratie. Ceci justifie son caractère ad hoc ou conjoncturel.

Titre 2. Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral : une Institution conjoncturelle

Une institution politique ad hoc est créée pour résoudre un problème spécifique. Dans le cadre du Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral et conformément à la Loi, cette institution a été mise en place pour « veiller au respect de l'Accord par tous les animateurs des Institutions et d'assurer le suivi ainsi que l'évaluation de sa mise en œuvre en vue de garantir l'organisation des élections crédibles, transparentes et apaisées ».

Le Conseil exerce les attributions ci-après : 1. Assurer le suivi du chronogramme de mise en œuvre de l'Accord ; 2. 3. 4. 5. 6. 7. Réaliser des évaluations régulières du processus électoral, au moins une fois tous les deux mois, avec la CENI et le Gouvernement ; Communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord ; Formuler des recommandations respectivement au Parlement, au Gouvernement et à la CENI pour la bonne exécution de l'Accord ;

Assurer le règlement d'éventuelles divergences nées de l'interprétation de l'Accord entre les composantes et concilier leurs points de vue à cet égard; Sous réserve de l'indépendance de la CENI, se concerter avec le Gouvernement et la CENI afin d'harmoniser les vues quant à la réussite du processus électoral et apprécier consensuellement le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections avec le Gouvernement et la CENI ; Elaborer son Règlement intérieur sous réserve de sa conformité à la Constitution.⁶.

C'est pourquoi, la Loi organise également son mode de dissolution. Le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral est de ce fait, d'essence conjoncturelle qui aurait été dissoute de plein droit à la fin de sa mission⁷. En effet, à l'aune de la loi, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral est instance appelée à disparaître de plein droit. Il est consacré à l'article 38 de la loi l'instituant que le Conseil est dissout de plein droit à la fin du processus électoral.

A sa dissolution, son patrimoine est affecté à d'autres institutions par Décret du Premier Ministre délibéré en Conseil des ministres. Au-delà de tout doute raisonnable, une dissolution de plein droit est en doctrine, l'une des formes de la dissolution pure et simple d'une organisation. Celle-ci intervient « en théorie générale pour trois raisons : de droit, si la tâche pour laquelle l'organisation a été créée est accomplie ou si la durée ayant été fixée, le terme en est atteint ; en raison de la volonté collective des membres ; par simple désuétude », (Mulamba Mbuyi wa Kadima Benjamin, 2022). Cette dissolution intervient sans la moindre décision de l'Autorité.

⁵ Pour tout détail sur cette question, lire Iron Van Kalombo Musoku, « L'accord politique de la Saint Sylvestre à l'épreuve de la Constitution du 18 Février 2006 : problèmes de droit et perspectives » sous presse.

⁶ L'article 6 de la Loi organique n° 18/023 du 13 novembre 2018 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral.

⁷ Idem

En l'espèce, la mission confiée au Conseil National de Suivi de l'Accord est complètement terminée depuis la tenue des élections de 2018 ayant facilité l'alternance politique au sommet de l'Etat. Cependant, cette institution semble avoir une longévité qui donne à penser qu'elle s'éternise par la volonté politique non déclarée.

Ce fait surprend l'analyse qui qui n'arrive pas à comprendre la survie miraculeuse de ce Conseil deux cycles électoraux après. Pour la doctrine, *en théorie, les institutions ad-hoc sont appelées à être dissoutes après avoir accompli leurs missions. Hélas, certaines d'entre elles ont une longévité qui étonne. C'est le cas de l'éternel Conseil national de suivi de l'accord de la Saint Sylvestre (CNSA) qui, en dépit de son bilan négatif, survit miraculeusement à la fin de la crise d'alternance du pouvoir en RDC*, (ACIDH, 2018).

En vrai, dans le paysage politique congolais, certaines institutions semblent survivre davantage par inertie que par utilité réelle. Le Conseil national de suivi de l'accord ne serait qu'une « institution inaudible fantôme », dépourvue d'activité tangible et d'influence sur la vie politique en République démocratique du Congo, (CNSA, 2025).

Dans sa proposition de loi portant dissolution du Conseil, Delly Sesanga avait avec raison argumenté que « *La mission de cette institution ne se justifie plus face à la mise en place des institutions politiques légitime et pérennes chargées de la gestion du pays et du processus électoral. Dans ces conditions, le maintien de cette institution n'a plus lieu d'être. Dans le cadre de la réduction du train de vie de l'État et de la rationalisation du fonctionnement de l'État, la dissolution et liquidation des structures devenues obsolètes doivent être la règle. La dissolution du CNSA s'impose* », (Delly Sesanga, 2025).

Le Conseil est à la rigueur, une institution qui n'a plus sa raison d'être, (Delly Sesanga, 2025). Cependant le constat c'est qu'Aujourd'hui, évoquer la question de la dissolution de cette institution paraît un tabou dans l'arène politique. La thèse de la volonté non déclarée de la politique à éterniser cette instance est soutenue pas seulement par l'émergence de son fonctionnement au budget de l'Etat après le processus électoral de 2018 mais aussi par la non signature du Décret du Premier Ministre portant affectation du patrimoine du Conseil à une autre structure d'appui à la démocratie. Ceci est préjudiciable pour l'Etat qui continue à perdre des millions pour le fonctionnement du Conseil pour ne pas dire que ce financement constitue même une épine dans le pied de la bonne gouvernance budgétaire.

Titre 3. Le Financement continu du Conseil National de suivi de l'Accord : Une épine dans le pied de la bonne gouvernance budgétaire

La rationalisation de la gestion est un principe cardinal de la bonne gouvernance. Il traduit toute la volonté déclarée de garantir la stabilité politique et la responsabilité de maximiser l'impact des ressources allouées. Il appelle à une réflexion profonde sur les priorités nationales et sur la meilleure manière d'investir les ressources de l'État pour le bénéfice de la population congolaise dans son ensemble, (CNSA, 2025).

Sans doute, *la budgétisation basée sur les priorités est une approche cruciale de la planification financière qui se concentre sur l'allocation des ressources aux activités les plus importantes et les plus percutantes. En priorisant l'affectation des fonds, les organisations peuvent garantir que les ressources limitées sont utilisées de manière efficace et efficiente*, (FasterCapital, 2025).

La bonne gouvernance financière devrait déboucher sur l'utilisation optimale des ressources financières de l'État pour assurer une meilleure qualité de vie pour tous ses citoyens, (Cabri, 2010). Il importe de se questionner sur la nécessité d'affecter des millions⁸ de dollars en faveur de cette structure pour son fonctionnement et la rémunération de son personnel alors que sa mission est dépassée ou logiquement n'a plus d'objet d'existence». Dans une gouvernance rationnelle et basée sur les priorités, le financement continu du conseil national de suivi de l'accord traduit une volonté du gaspillage des ressources.

⁸ Pour cette année, le budget de Conseil est de 4.815.782.853 francs congolais dont 2.732.518.257 alloués au fonctionnement et 2.083.264.596 pour la rémunération.

L'institution est devenue budgétivore et trop pesante pour le Trésor public. L'argent dépensé pour son fonctionnement peut être orienté dans les dépenses d'investissement pour développer la nation congolaise qui accroupit dans sa grande majorité, dans la misère la plus totale. Aucune logique rationnelle ne pourrait conduire à la continuité de cette institution, si c'est ne pas le clientélisme, (Jedidia Mabela Engomba, 2019).

L'Observateur de la Dépense Publique a raison de dénoncer un financement jugé excessif et improductif, préconisant une réaffectation de ces fonds vers des secteurs prioritaires comme l'éducation. Cette remise en question s'inscrit dans un contexte où les besoins fondamentaux de la population congolaise demeurent criants, et où la transparence des dépenses publiques est plus que jamais cruciale.

Malgré son effectif réduit, l'institution continue à demander des crédits comme si son bureau était toujours composé de 29 membres, dont 6 du bureau. Pour le moment, les composantes refusent de renouveler leurs délégués. Dès lors que les plénières ne se tiennent plus et que le bureau n'est pas complet, ces frais de fonctionnement ne servent à rien. L'on s'interroge sur l'importance de cette institution à l'heure où le pays fait face aux problèmes des moyens financiers, pour lutter contre les maladies, la guerre (...), (CNSA, 2017).

Il donc impérieux de revoir la politique d'allocation budgétaires en vue de maximiser les économies profitables aux citoyens qu'affecter des masses d'argent à une institution qui n'existe que de nom et ne fait plus rien. La dissolution contribuerait à une gestion plus rigoureuse des finances de l'État et à une meilleure répartition des ressources en vue du développement du pays. De ce fait, l'urgence de la dissolution est une nécessité qui s'impose.

En conséquence, il importe de dissoudre cette Institution ; et le mode de sa dissolution est prévu par la Loi. Sans verser dans la vaine répétition, cette dissolution intervient de plein droit ; c'est-à-dire sans formalité légale ou réglementaire. Il suffit que son financement et sa budgétisation soient interrompus pour donner mort à l'institution. A cela s'ajoute, le Décret du Premier Ministre qui disperser son deuil par l'affectation de son patrimoine qu'il soit actif ou criblé des dettes à une autre Institution d'appui à la démocratie.

Conclusion

Le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral a été considéré comme un achèvement heureux du processus du renversement du pacte républicain. Le contexte de la création de cette instance peut être résumé en des termes simples. Parce que la classe au pouvoir a trahi la République en respectant pas le principe de l'alternance politique, elle a violé la Constitution.

Cette non-ténue des élections dans le délai constitutionnel a fait sombrer le pays dans la crise de légitimité. Pour sortir le Pays de ce chaos, on doit trouver une stratégie. Cette stratégie du dialogue a déjà élu domicile dans notre société. De ces pourparlers est sorti un consensus couché dans un instrumentum. Cet instrument prévoit la création d'une instance chargée de suivi de la mise en œuvre du pacte négocié.

Ainsi, enfanté par l'accord de la Saint Sylvestre, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral, comme Institution d'appui à la démocratie à vocation conjoncturelle est aujourd'hui, une instance obsolète par la volonté même du législateur. Son financement injustifié constitue une épine dans le pied la bonne gouvernance budgétaire. Il urge donc, qu'elle soit dissoute purement et simplement en vue de parer à son caractère inutilement budgétivore.

REFERENCES

I. Textes juridiques

1. Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo ;
2. La Loi organique n° 18/023 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral du 13 novembre 2018, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo Première partie – n° spécial 59e année, 24 novembre 2018.

II. Ouvrages

1. Ambroise Kamukuny Mukinay, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, l'Harmattan, Collection de Droit Africain, Paris, 2011 ;
2. Benjamin Mulamba Mbuyi wa Kadima, *Droit des organisations internationales*, Paris, l'Harmattan, 2ème édition, 2022.

III. Articles de Revues

1. Isidore Mfuamba Mulumba et Julienne Mukeba, « La mise en œuvre de l'Etat de droit » en RDC : une cuirasse pour la démocratie ou un poignard qui la saigne? », 2020 ;
2. Morin Edgar., « Pour une crisologie » In *Communications, Volume n° 25, N° 1*, 1976 ;
3. Iron Van KALOMBO MUSOKO, « L'accord politique de la Saint Sylvestre à l'épreuve de la Constitution du 18 Février 2006 : problèmes de droit et perspectives », sous presse ;
4. Thandika Mkandawire, « Préface », in Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre. Vers quelles destinées*, Dakar, CODESRIA, 1992 ;
5. Cabri, « La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne », 6e Séminaire annuel de CABRI du 18 au 19 mai 2010, à Maurice, 2010.

IV. Autres documents

1. Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, L'Accord de la Saint Sylvestre un an après: Chronique d'une vraie-fausse application, 7ème Rapport élaboré conjointement par le Groupe de Travail composé des experts : de l'ACIDH, du CEGO, du CRE EDA, de l'I-AICGD et du RRSSJ, 2018 ;
2. Observatoire de la Dépense Publique Contrôle citoyen des finances publiques de la République Démocratique du Congo, Rapport du contrôle citoyen de la Gestion des fonds alloués au Conseil National de suivi de l'Accord et du Processus électoral (CNSA) de 2017 à avril 2020: Dossier avéré de malversation financière et de détournement des deniers publics, Juin 2020.

V. Webographie

1. <https://acualite.cd> Consulté le 22 Octobre 2025 à 14h :13' ;
2. <https://zoometrezoom.net> Consulté le 23 Octobre 2025 à 14h :47' ;
3. <https://fastercapital.fr> Consulté le 23 Octobre 2025 à 15h :21'
4. <https://www.luchacongo.org> Consulté le 25 Octobre 2025 à 17h :32'
5. <https://wikipedia.org> Consulté le 12 Novembre 2025 à 19h :04'
6. <https://www.academia.edu> Consulté le 12 Novembre 2025 à 20h :20'.