

ÉLECTIONS EN RD CONGO : DE LA NORME À LA PRATIQUE, VERS QUELLE GOUVERNANCE POLITIQUE ?

Jean-Louis ESAMBO
KANGASHE,
Professeur Ordinaire
et Doyen de la
Faculté de Droit
de l'Université de
Kinshasa.
jl_esamboka@yahoo.fr

Dans le cadre de l'organisation d'une activité scientifique, il est courant que le sujet d'une communication soit attribué à un intervenant sans qu'il n'ait été associé à sa conception. Ce dictat-acceptation est, pourtant, compréhensible, tant on peut se convenir, au-delà de l'utilité du thème, du nécessaire échange d'informations et d'expériences au service, bien compris, de la science. Tel semble le cas de l'intitulé initial de ma communication qui portait sur *Élections libres, démocratiques et transparentes en République démocratique du Congo, au regard de la loi et des pratiques récentes. Comment garantir la tenue des élections correctes et l'indépendance de la Commission électorale ?*

Ainsi formulé, le sujet comportait, à mes yeux, un certain nombre de concepts clés dont on voulait voir interagir avec la loi électorale et ses pratiques récentes. Le curseur semble placé sur la cohérence avec l'indépendance de la Commission électorale.

Il s'agit, également, d'axer la réflexion sur la gouvernance politique instituée par les récentes élections congolaises dont les repères passent, nécessairement, par la connaissance de la norme qui les organise et ses différentes applications.

Se pose, enfin, la question du produit dérivé de trois cycles électoraux en termes de transparence et de stabilité politique. À partir de cette compréhension, il m'a paru indiqué d'aborder cette problématique sous l'angle d'*Élections en République démocratique du Congo : de la norme à la pratique, vers quelle gouvernance politique ?*

Libres, démocratiques et transparentes sont des adjectifs souvent exigés ou recommandés aux élections congolaises. Ils sont, pour l'essentiel, consacrés dans les instruments juridiques internationaux ratifiés par la République démocratique du Congo, mais également par la nomenclature juridique interne.

En tant que mode d'expression démocratique d'un peuple, les élections ne peuvent, en principe, qu'être libres, démocratiques et transparentes. En le rappelant, le constituant, le législateur ou le pouvoir réglementaire n'aurait pas exagéré, les concepts seraient trop connus pour qu'une démonstration supplémentaire soit encore nécessaire. On précisera seulement qu'une élection libre est exemptée de tout soupçon, toute contrainte et toute restriction. Elle est démocratique, lorsqu'aucune imposition, ni discrimination n'est admise. Les garanties de sincérité et de sécurité d'un scrutin renforcent sa transparence et sa crédibilité.

En République démocratique du Congo, l'image d'une élection transparente et crédible semble être un défi à relever, car soumise à plusieurs contraintes. Il s'observe, en même temps, que dotée d'une compétence exclusive dans ce domaine, l'administration électorale n'a pas, suffisamment, rassuré sur sa neutralité et son détachement des influences politiques¹. Le fait, par exemple, d'avoir unilatéralement décidé du report des élections générales, pourtant prévues dans son calendrier du 12 février 2015², lui a fait priver le peu de crédit dont elle pouvait encore bénéficier des parties prenantes. De même, pour avoir sacrifié la transparence, élément essentiel à la crédibilisation des scrutins, sur l'autel des objectifs politiques, l'institution s'est autorisée certaines décisions à la base des crispations et contestations politiques, parfois violentes³.

Il est également renseigné qu'organisées sur pied de la Constitution et de la loi électorale, maintes fois révisée et surtout violée, les élections congolaises ont laissé penser à une stratégie de brouille bien ficelée, pour servir des intérêts politiques voilés. Dans ces conditions, engager une réflexion sur la part de la norme dans la crédibilisation des élections ne peut se concevoir sans corrélation avec son application.

I. la part de la norme dans la crédibilisation des élections

Dans une société démocratique, la tenue d'élections régulières, libres, crédibles et transparentes relève d'une activité ordinaire. On doit, cependant, se garder de croire que toute élection conduite à la démocratie ; la gouvernance bâtie sur un hold-up électoral est, naturellement, fragile et dévastatrice.

Lors des élections congolaises, il se constate une parfaite conjonction normative entre la réglementation internationale et celle d'origine nationale.

1 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, Louvain-la-Neuve, 2^e éd. Academia-L'Harmattan, 2020, p. 12.

2 Décision n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 portant publication du calendrier des élections provinciales, urbaines, municipales et locales de 2015 et des élections présidentielles et législatives de 2016. Ce calendrier fut, par la suite, modifié par la Décision n°65/CENI/BUR/17 du 5 novembre 2017, elle-même révisée par celles n°50/CENI/BUR/18 du 20 décembre 2018 et n° 055/CENI/BUR/18 du 26 décembre 2018.

3 Sur ces décisions, lire utilement J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit. p. 14.

Au niveau international, le cadre normatif des élections est, principalement, constitué de traités et accords internationaux reconnaissant à chaque citoyen ses droits civils et politiques. Ces stipulations conventionnelles assurent, pour l'essentiel, sa participation à la vie politique. Négociés et adoptés au niveau universel, régional ou sous-régional, ces instruments juridiques insistent sur le droit de vote et d'éligibilité. Il s'agit, en l'espèce, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention sur les droits politiques de la femme, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que son Protocole facultatif, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections, de la Charte de la Francophonie, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union Africaine, de la Déclaration de l'Organisation internationale de la Francophonie sur les femmes et les jeunes, ainsi que les principes et lignes directrices régissant les élections démocratiques de la Communauté de développement de l'Afrique australe⁴.

Les sources nationales des élections sont fixées dans la Constitution, la loi, le règlement et la jurisprudence.

Fruit d'un Accord politique, la Constitution de la transition du 4 avril 2003 reconnaissait le bien-fondé d'une Commission électorale indépendante chargée d'organiser, en toute neutralité, l'ensemble des opérations électorales et référendaires.

La Constitution du 18 février 2006 énonce que le suffrage est universel⁵, *la souveraineté nationale appartient au peuple, tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce, directement, par voie du référendum ou des élections et, indirectement, par ses représentants. La loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum*⁶.

Elle institue la Commission électorale nationale indépendante⁷, organisée par une loi⁸ qui lui confère une indépendance dans la conduite des opérations électorales et référendaires⁹.

Remplissant un rôle politique important, la Commission électorale ne peut échapper aux critiques et viseurs des acteurs des élections,

4 Pour les détails, lire J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., p. 24.

5 Art. 5, al. 3 de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

6 Art. 5, al. 1 et 2 de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

7 Art. 211 de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

8 Il s'agit de la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010, telle que modifiée et complétée par la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013.

9 Art. 7 et 22 de la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010, telle que modifiée et complétée par la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013.

dont l'attention semble fréquemment portée sur sa composition, son fonctionnement¹⁰ et son indépendance¹¹.

Modifiée, le 19 avril 2013, la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante fait d'elle *un organisme de droit public, permanent, neutre, doté de la personnalité juridique*¹². Elle est chargée de l'organisation, en toute indépendance, de l'ensemble du processus électoral et référendaire et en assure la régularité¹³. La Commission électorale organise, en toute impartialité, les scrutins libres, démocratiques et transparents¹⁴.

La loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle lui confie la gestion du contentieux des élections présidentielle, législatives nationales et du référendum.

La juridiction connaît, également, des recours en contestation de la régularité des candidatures, des résultats des élections présidentielle, législatives nationales ainsi que du référendum et en proclame les résultats définitifs¹⁵.

Pour la gestion du contentieux des résultats à l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle dispose de sept jours, à compter de sa saisine, pour rendre sa décision¹⁶. Elle peut, *en cas d'erreur matérielle admise, rectifier le résultat erroné, annuler, partiellement ou totalement le vote, lorsque les irrégularités dénoncées, constatées et prouvées ont pu avoir une influence déterminante sur le résultat du scrutin*¹⁷.

La loi électorale confère à la juridiction la compétence *de connaître le contentieux, pour les élections présidentielle et législatives, à la Cour administrative d'appel, pour les élections provinciales et au tribunal administratif, pour les élections urbaines, municipales et locales*¹⁸.

Juridiquement peint, ce tableau projette les élections congolaises vers un mirage où la liberté, la démocratie et la transparence cohabiteraient sans heurt. Il n'y aurait pas de problème, la République Démocratique du Congo étant, constitutionnellement, qualifiée d'État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc¹⁹.

10 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., p. 65.

11 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan, coll. Études africaines, Série Droit, 2017, pp. 254-256.

12 Art. 2 de la Loi organique du 28 juillet 2010.

13 Art. 3 de la même Loi.

14 Art. 9 de la même Loi.

15 Art. 81 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

16 Art. 74 de la Loi électorale.

17 Art. 75, al. 1 et 2 de la Loi électorale.

18 Art. 74, al. 1^{er} de la Loi électorale.

19 Art. 1^{er}, al. 1 de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

Il importe de préciser que, de nature ordinaire²⁰, la loi électorale est modifiable, sans aucune exigence procédurale particulière ; mais à force de la réviser, à l'approche de chaque cycle électoral, on court le risque de la dépouiller de toute sa substance. Cette mise en garde ne semble pas avoir été prise en compte car, promulguée, le 9 mars 2006, cette loi a déjà subi quatre modifications²¹, la cinquième venait d'être adoptée par le parlement en sa session de mars 2021²².

Introduit dans la réforme du 24 décembre 2017, le seuil de représentativité n'a pas fini de créer de *dégâts politiques*. On rappelle que, d'origine gouvernementale, l'initiative ne le prévoyait pas ; il n'est apparu qu'au titre d'amendement, lors de l'examen du projet de loi à la Commission politique, administrative, judiciaire de l'Assemblée nationale.

L'intrusion du seuil de représentativité, dans les débats parlementaires, était loin de convaincre les deux chambres sur le bien-fondé ; car de la persistance des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat, on a fini par constater son adoption définitive par l'Assemblée nationale²³ totalement acquise au pouvoir en place.

À vrai dire, le seuil de représentativité n'est pas contreproductif, il vise, au contraire, à rationaliser les alliances politiques, au sein des assemblées délibérantes. Le concept est défini comme *un pourcentage de suffrages valablement exprimés, déterminé par une norme juridique, exigé de chaque liste ou candidat indépendant, afin d'être éligible à l'attribution des sièges, dans une circonscription électorale. Il est fixé à un pourcent, au niveau national, pour l'élection des députés nationaux, trois pourcents, au niveau provincial, pour l'élection des députés provinciaux et dix pourcents, pour les élections urbaines, municipales et locales*²⁴.

Promulguée le 24 décembre 2017, la loi électorale qui l'institue fut déferée, le 30 décembre de la même année, au contrôle de constitutionnalité, dont l'arrêt n'intervint que le 30 mars 2018²⁵. Pendant que la procédure contentieuse était en cours, la centrale électorale résolut de prendre, le 19 février 2018, la décision n°001 bis /CENI/BUR/18 portant mesures d'application de cette loi²⁶.

Dans le même temps, on observe que, sans être prévues dans la loi électorale modifiée²⁷, les modalités de calcul du seuil l'ont été par une

20 Art. 5, al.3 de la Constitution de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

21 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., p. 14.

22 Il s'agit de la proposition de loi du député national Christophe LUTUNDULA APALA PEN'APALA.

23 Art. 135, al. 3 de la Constitution de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

24 Exposé des motifs de la Loi n°17/013 du 24 décembre 2017, modifiant et complétant la Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial du 29 décembre 2017, col. 3.

25 Par arrêt R. Const. 624/630/631.

26 *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo* numéro spécial du 7 juin 2018.

27 À l'instar du quotient électoral prévu l'article 115 de la Loi électorale, telle que modifiée et complétée à ce jour.

décision prise en période suspecte²⁸. Elle indique notamment *qu'en cas de circonstance exceptionnelle empêchant la tenue d'élection, dans une ou plusieurs circonscriptions électorales, la Commission électorale nationale indépendante fixe le seuil de représentativité sur la seule base du nombre de suffrages exprimés disponibles*²⁹. Or, le seuil ne peut être connu qu'après la détermination des suffrages valablement exprimés fixés à l'issue des opérations de vote et de dépouillement, sur l'ensemble des circonscriptions électorales.

Appliqué aux élections législatives et provinciales du 30 décembre 2018, le seuil de représentativité a conduit à une brouille électorale³⁰ ; les majorités politiques qu'elle a offertes au Front commun pour le Congo, au sein de l'Assemblée nationale, du Sénat et des Assemblées provinciales, n'ont pas résisté à l'épreuve du temps.

La recomposition, deux ans plus tard, des majorités au sein de ces assemblées politiques délibérantes, a fait douter de la rationalité de la réforme et de l'atteinte des objectifs.

II. La pratique au service de la crispation politique

L'une des fonctions d'une élection est d'assurer la gouvernance démocratique et crédible. L'acceptation des résultats constitue, à ce point, une étape importante dans la consolidation de la démocratie, mais aussi un enjeu de taille, à condition que les règles du jeu soient connues et bien appliquées. Pas toujours facile, l'exercice est tributaire de la manière dont sont établies les règles et les objectifs.

Sur le plan strictement juridique, la manifestation de la vérité est, naturellement, comptable de la maîtrise des principes constitutionnels, législatifs ou réglementaires régissant le scrutin³¹. Une bonne répartition des compétences et responsabilités entre le pouvoir organisateur des élections et le juge aiderait à apaiser les esprits, à crédibiliser le scrutin et à garantir la sincérité des suffrages.

Du point de vue opérationnel, l'utilisation des compétences et moyens au service de la transparence ne doit pas être un tabou ou une chasse gardée de quelques électeurs et acteurs politiques.

Les pratiques récentes n'ont pas toujours fait, clairement, ressortir l'adéquation entre la norme et ses applications. Qu'il s'agisse de la constitution et la gestion du fichier électoral, la réception et le traitement des dossiers de candidatures, l'organisation de la campagne électorale et du scrutin ainsi que la gestion du contentieux électoral, des écarts sont souvent

28 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., pp. 50-51.

29 Art. 84, point 5 de la Décision n°001 bis /CENI/BUR/18 du 19 février 2018.

30 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., pp. 50-51.

31 On pense, notamment, au système électoral, au mode de scrutin, aux conditions d'éligibilité ou de participation à une élection.

constatés, entre les prescriptions normatives et le comportement des acteurs électoraux. Ce prisme est très visible au moment de la préparation du scrutin, à l'élection proprement dite et pendant la gestion du contentieux.

1. La préparation du scrutin

La tenue d'un bon scrutin se prépare. Pour le réussir, il importe de réaliser un certain nombre d'opérations qui ne sont pas régies par la même réglementation. La détermination du corps électoral, la réception et le traitement des candidatures ou la campagne électorale ne sont pas aménagés par une seule et unique loi.

1.1. La détermination du corps électoral

L'organisation d'un scrutin exige que soit clairement fixé le corps électoral constitué, pour l'essentiel, des citoyens ayant la capacité juridique de voter. La loi organique sur la Commission électorale nationale indépendante lui assigne comme mission, notamment, de *découper les circonscriptions électorales, au prorata des données démographiques actualisées*³². Ces données ne peuvent être obtenues qu'à la suite d'un recensement de la population ; mais à la place, l'administration électorale s'est contentée, d'organiser, à l'approche de chaque cycle électoral, l'identification et l'enrôlement des électeurs.

Aux termes de la loi n°040/028 du 24 décembre 2004³³, *tout candidat à l'identification et à l'enrôlement, est tenu de justifier son identité et son âge, par la production de l'acte de naissance, du certificat de nationalité ou d'une attestation en tenant lieu, du passeport national en cours de validité, du permis de conduire en cours de validité, de la carte d'étudiant ou d'élève en cours de validité, de l'ordonnance du président de la République conférant la nationalité congolaise par naturalisation ou du livret de pension délivré par l'Institut national de sécurité sociale.*

À défaut de l'une ou l'autre de ces pièces, il est pris en compte la déclaration écrite de trois personnes majeures inscrites sur la liste des électeurs du même Centre d'inscription, contresignée, à titre gratuit, par l'autorité administrative locale du lieu.

*Pour les congolais résidant à l'étranger, l'identification et l'enrôlement sont constatés par la production, soit d'un passeport congolais en cours de validité, soit d'une carte consulaire, également, en cours de validité. Chacune de ces pièces est, cumulativement, présentée avec soit une carte ou une attestation de résidence, soit une carte de séjour en cours de validité*³⁴.

32 Art. 10 de la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013, modifiant et complétant celle organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

33 Modifiée par la Loi n°16/007 du 29 juin 2017 et celle n°18/007 du 27 juin 2018.

34 Art. 19 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, telle que modifiée et complétée à ce jour.

Cette disposition légale n'a pas connu d'application heureuse, car peu rationnel, le recours aux témoignages³⁵ a, plutôt, favorisé l'identification et l'enrôlement, dans plusieurs centres d'inscription, des personnes ne remplissant pas les conditions légales.

Pour assurer l'application de la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, la Commission électorale prit, le 9 juin 2005, la décision n°008/CEI/BUR/05 aux termes de laquelle, *si une personne qui désire s'inscrire sur une liste électorale éprouve des difficultés à trouver les témoins requis pour se faire enrôler, elle peut demander au président du centre d'inscription qui décide, après concertation avec l'Unité de Médiation, de l'inscrire, s'il juge son identité suffisamment claire et avérée*³⁶.

En date du 13 juillet 2016, c'est par la même institution qu'est instituée, sur pieds de la décision n°026 bis /BUR/CENI/16, une procédure particulière autour du chef de quartier, du village ou du groupement pour attester la nationalité congolaise d'un candidat à l'identification et enrôlement.

La décision indique, en substance, que *lorsqu'un candidat à l'identification et enrôlement est dans l'incapacité ou l'impossibilité de trouver les témoins requis par la loi, il peut recourir aux déclarations écrites du chef de quartier, du chef de groupement ou du chef du village, selon le cas. Dans ce cas, le chef de quartier, le chef de groupement ou le chef du village doit recourir aux déclarations écrites de trois électeurs supplémentaires déjà inscrits*³⁷.

Dans les deux cas, les témoignages ont, pour la plupart, été conditionnés et ont suscité des doutes sur la fiabilité du fichier électoral constitué, pour servir de corps électoral. Ainsi, pour une question aussi importante, on ne peut comprendre la résignation du législateur au profit du pouvoir réglementaire qui a décidé d'en confier la gestion à une structure dépourvue d'existence légale.

Le contraste a été, également, observé entre l'engouement à l'inscription sur les listes électorales et le taux d'abstention. Il est, à cet égard, rapporté que le premier tour de l'élection présidentielle de 2006 a enregistré 25.420.199 électeurs contre 17.931.238 votants, avec 7.488.961 abstentions, soit 29, 46%. Au deuxième tour du même scrutin, le nombre de votants a baissé jusqu'à atteindre 16.615.479 contre 8.804.720 absences, soit 34, 64%. Le deuxième cycle électoral de 2011 a connu un taux d'abstention estimé à 40, 93%, représentant 13.110. 549 électeurs contre 18. 914.091 votants sur un total de 32.024.640 inscrits. Les élections du 30 décembre 2018 renseignent 53, 44% d'abstentions, représentant 20.212.820 électeurs contre 18. 329.318 sur un total de 38.542.138 inscrits³⁸.

35 Art. 23 Décision n°026 bis /BUR/CENI/16 du 13 juillet 2016 relative aux mesures d'application de la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs.

36 Aux termes de l'article 13, al.3 de cette décision, l'Unité de Médiation est une structure située dans un ou plusieurs centres d'inscription et composée des personnes neutres désignées par la Commission électorale, pour prévenir et gérer les conflits électoraux nés de l'enrôlement des électeurs.

37 Art. 24 de la Décision n°026 bis /BUR/CENI/16 du 13 juillet 2016.

38 Ces statistiques sont tirées des différentes décisions de la Commission électorale relatives à la publication des résultats provisoires des trois cycles électoraux déjà organisés.

Le recours à l'informatique, pour la constitution du fichier électoral, a été d'un secours important pour la centrale électorale. Il n'a, cependant, pas permis de contenir les tentatives de fraude, lors du dernier cycle électoral où il a été décelé, malgré l'audit par l'Organisation internationale de la Francophonie, plusieurs cas de doublons, d'électeurs fictifs ou encore ceux dépourvus d'empreintes digitales.

Les Congolais de l'étranger n'ont pas participé au vote, faute d'avoir été identifiés et enrôlés. On s'aperçoit qu'au-delà d'un problème purement technique, lié aux contraintes financières et organisationnelles, se greffe, plutôt, une option politique.

On reconnaît à toute élection la vocation de faire participer la majorité des citoyens à la prise des décisions politiques et au choix des gouvernants. Elle légitime le pouvoir, à condition que l'inscription sur les listes électorales soit transparente et crédible.

1.2. La gestion des dossiers des candidatures

À l'issue de la constitution du fichier électoral, la Commission électorale organise la réception et le traitement des candidatures. Le dépôt de candidature est une remise du dossier physique à l'organe technique compétent. Elle a lieu, pour l'élection présidentielle, au Bureau de réception et de traitement des candidatures situé au sein de la Commission électorale nationale indépendante et, pour les autres scrutins se déroulant au suffrage universel direct, au Bureau de réception et de traitement des candidatures de chaque antenne locale.

Pour la présentation du dossier, chaque candidat est autorisé à désigner un mandataire et un mandataire suppléant, lorsqu'il s'agit d'un scrutin uninominal ou de liste, aux fins d'assister aux séances organisées à cette fin. Il est également permis de prendre connaissance, sans déplacement, de tous les actes de présentation des candidatures, et d'adresser, par écrit, les observations à la centrale électorale.

À l'effet de l'examen et du traitement des dossiers de candidatures, l'organe compétent les reçoit et les enregistre, au fur et à mesure qu'ils sont déposés, vérifie la conformité à la loi, identifie et certifie ceux non enrôlés et enregistre les dossiers jugés recevables.

La structure reçoit et traite les réclamations en rapport avec les candidatures avant de les transmettre, avec les dossiers physiques, pour chaque Secrétariat exécutif provincial, au Secrétariat exécutif national. Celui-ci procède à la centralisation et communique à la Commission électorale nationale indépendante l'ensemble des dossiers reçus.

Au moment du traitement des dossiers, la Commission électorale vérifie la conformité à la loi et s'assure qu'aucune cause d'inéligibilité n'a été enregistrée, auquel cas elle rejette la candidature³⁹. Elle peut être saisie de

39 Les causes d'inéligibilité sont limitativement énumérées à l'article 10 de la loi électorale.

*toute violation des dispositions législatives et réglementaires régissant les élections et/ou le référendum par les autorités politico-administratives, les partis politiques en compétition, les candidats, les électeurs, les observateurs et les témoins. Dans ce cas, la Commission électorale est saisie en la personne de son président ou son délégué*⁴⁰.

Lors des élections générales du 30 décembre 2018, la Commission électorale a fait usage abusif de ce pouvoir, dans l'examen des candidatures, à l'élection présidentielle, de Monsieur Bemba Gombo Jean-Pierre et de Muzitu Adolphe⁴¹. Il a été également constaté la présence, dans la liste provisoire des candidats à l'élection des députés nationaux, les noms des personnes qui n'ont pas fait acte de candidature, mais qui se sont livrées à la campagne électorale.

1.3. La campagne électorale à deux vitesses

La campagne électorale représente, pour les candidats et les électeurs, un moment important, tant elle permet aux uns de juger et d'apprécier la pertinence et la justesse des discours politiques des autres. Pendant la campagne électorale, chaque compétiteur cherche à faire valoir ses idées, pour obtenir les suffrages des électeurs.

Traditionnellement organisée dans le code, la campagne électorale a, de plus en plus, débordé le cadre strictement légal, pour convoiter des procédés non préalablement prévus ou insuffisamment réglementés. On la voit prospérer à l'aide de nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Règlementée, la campagne électorale doit, autant que faire se peut, favoriser une loyale et équitable compétition politique et s'exercer dans le respect des règles, notamment l'égalité des candidats, la neutralité de l'administration, ainsi que la légalité et la loyauté des procédés utilisés⁴².

Au sujet de l'égalité des candidats, la loi indique que tous *les candidats à l'élection présidentielle sont traités sur un pied d'égalité par les services publics et protégés par les forces de l'ordre, pendant la campagne électorale. Ils disposent, pour la présentation de leurs programmes, d'un temps d'antenne égal aux médias et gratuit, en ce qui concerne les médias publics*⁴³.

Cette prescription légale n'a été que peu observée pendant la campagne, pour l'élection présidentielle du 30 décembre 2018, la radio et la télévision nationale ayant accordé plus de temps d'antenne à certains candidats plutôt qu'à d'autres.

40 Art. 29, al.2 et 3 de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

41 Se reporter au point 3 de cette réflexion.

42 J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., pp. 147-150.

43 Art. 111 de la Loi électorale.

La neutralité de l'administration publique a été soumise à dure épreuve, le personnel concerné contraint, par moments, à s'aligner politiquement. Il a été, en effet, renseigné le traitement discriminatoire, dans bon nombre de circonscriptions, des candidats à l'élection présidentielle de 2018, certains empêchés même de battre campagne, dans telle ou telle autre province.

La légalité et la loyauté des moyens de campagnes a subi le même sort, plusieurs candidats, à l'élection présidentielle et législative s'étant illustrés par l'affichage, en désordre, des banderoles et effigies de campagne, même dans les lieux interdits.

Il a également été constaté la violation de l'interdiction d'utilisation, à des fins de propagande électorale, des biens, finances et personnel de l'État, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte. Le candidat du Front commun pour le Congo, à l'élection présidentielle, s'était permis de constituer, le 3 novembre 2018, une équipe de campagne avec des acteurs politiques exerçant, de par leurs fonctions officielles, une influence sur le personnel et les finances de l'État.

2. Pendant le déroulement de l'élection

Au moment du déroulement du scrutin, quelques actes ont pu être posés pour réduire l'effectivité de la loi. Il s'agit, notamment, de l'usage abusif, par la Commission électorale, du pouvoir réglementaire, l'imposition de la machine à voter et la cacophonie dans la tenue des élections.

2.1. L'usage abusif du pouvoir règlementaire de la CENI

Le cadre juridique des élections autorise à la Commission électorale de prendre des mesures réglementaires pour assurer l'application de la loi. C'est l'essence même des décisions portant mesures d'application de la loi organique sur la Commission électorale, celle sur l'identification et l'enrôlement des électeurs ou encore la loi électorale.

Peuvent, également, être citées, la décision portant publication du calendrier électoral, celle annonçant la liste provisoire des candidats ou la décision déterminant la cartographie électorale.

L'exercice, par la Commission électorale, du pouvoir réglementaire, a conduit à quelques abus préjudiciables à la transparence et à la crédibilité des élections. Sont notamment épinglées, le report, sans concertation préalable avec les parties prenantes, de la tenue des élections pourtant prévues en 2016, la fixation dans les mesures d'application de la loi électorale des modalités de calcul du seuil de représentativité, la modification, à la veille du scrutin, de la cartographie des bureaux de vote et de dépouillement ou encore l'imposition de la machine à voter, pour les élections de 2018.

2.2. *L'imposition de la machine à voter*

Acte par lequel un électeur s'exerce un droit subjectif, le vote comporte une double dimension à la fois personnelle et publique, car l'électeur est, en principe, appelé à se présenter personnellement, dans le bureau de vote, pour y accomplir son devoir civique. Il contribue au renforcement du caractère public et secret du vote, comme élément indispensable de la transparence et la sincérité du scrutin.

Pour des raisons de participation électorale, chaque législation détermine les modalités du vote, qui peut être à bulletin papier, par procuration, correspondance, dérogation ou électronique. À l'exception du vote par procuration ou par correspondance, le législateur congolais a opté pour le vote à bulletin papier ou, à défaut, celui électronique⁴⁴.

S'agissant du vote électronique, il a lieu à l'aide de nouvelles technologies de l'information et de la communication et, notamment, par le biais de l'internet. Il suppose que l'administration électorale soit dotée de la technologie de pointe et du matériel adéquat. Les électeurs doivent, quant à eux, être suffisamment informés et formés, pour l'usage de l'ordinateur, préalablement configuré, avec un logiciel particulier. Le recours à un ordinateur configuré, avec un programme ou un logiciel particulier et au service de l'internet, participe à l'exercice du vote électronique.

La loi électorale indique, à ce sujet, *qu'en cas de vote électronique, la Commission électorale nationale indépendante fixe, par une décision, les formalités d'usage*⁴⁵.

Prise en exécution de la loi électorale, la décision n° 001BIS/CENI/BUR/18 du 19 février 2018 précise, *en ce qui concerne le vote, que celui-ci est effectué au moyen d'un bulletin papier pré-imprimé avec les éléments d'identification des candidats ou vierge, pour une impression par l'électeur au bureau de vote*⁴⁶. Cette modalité de vote combine, ainsi qu'on le voit, le vote électronique et celui à bulletin papier ; ce qui est contraire à la loi.

Imposée par la Commission électorale⁴⁷, la machine à voter contient une clé USB, un code wifi et une carte Sim, permettant la transmission électronique des résultats, à partir des bureaux de vote et de dépouillement vers le serveur central, logé au Centre national de traitement, sans possibilité de contrôle des témoins et observateurs indépendants.

2.3. *L'inévitable cacophonie électorale*

La loi fait obligation à la Commission électorale de publier, trente jours avant la campagne électorale, la liste définitive des électeurs, par

44 Art. 47 de la Loi électorale.

45 Art. 55, al. 2 de la Loi électorale.

46 Art. 50 de la Décision du 19 février 2018 portant mesures d'application de la Loi électorale.

47 Art. 62 de la même Décision.

centre de vote, avec indication du bureau de vote. *La liste électorale, pour l'ensemble du territoire, la ville ou le regroupement des communes, pour la ville de Kinshasa, suivant le cas, est affichée, pour consultation au bureau de l'antenne de la Commission électorale nationale indépendante, au plus tard quinze jours avant la date du scrutin*⁴⁸.

Cette prescription légale a été rarement observée, occasionnant, le jour du vote, un afflux important d'électeurs désorientés de leurs bureaux de vote et de dépouillement et des agitations qu'on pouvait bien éviter.

Participent, également, à la cacophonie électorale, la pratique de péréquation, dans la distribution du matériel électoral, par circonscription, la modification unilatérale, à la veille du scrutin, de la cartographie des bureaux de vote et de dépouillement, l'ouverture tardive desdits bureaux, le déficit de planification des activités ou encore la formation irrationnelle du personnel électoral, des témoins et des observateurs donnant l'impression que l'impréparation a été organisée, sinon tolérée.

3. À l'occasion de la gestion du contentieux électoral

Bien préparée et correctement organisée, une élection facilite la gestion contentieuse. Celle-ci a vocation de s'assurer que les actes accomplis sont réguliers, les résultats proclamés sincères et l'intégrité du vote respecté.

Plus que tout autre contentieux, celui électoral comporte une diversité touchant les actes préparatoires au scrutin et ceux liés aux résultats. Dans chaque type de contentieux électoral, peuvent se greffer les questions intéressant les juges civils, pénal, administratif ou constitutionnel.

Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que le contentieux représente la technique par excellence d'équité et de représentation démocratique. Mais, étant donné sa complexité, seules quelques questions soumises au juge électoral suprême, dans le cadre du contentieux d'éligibilité et des résultats, à l'élection présidentielle, seront étudiées dans la présente étude. L'attention est particulièrement portée au rôle de la Commission électorale, au moment de la gestion des litiges électoraux, à la modification des règles du jeu et au doute sur la neutralité du juge.

3.1. Le rôle de la Commission électorale pendant la gestion du contentieux

La loi organique sur la Commission électorale autorise sa comparution aux audiences organisées par les juridictions contentieuses. Cette loi précise, en effet, que la Commission électorale apporte au juge *tous les éléments nécessaires d'information accompagnés, au besoin, des observations qu'elle souhaite formuler, quant aux faits évoqués, dans le recours, et ses appréciations en rapports avec les dispositions légales applicables. Elle*

⁴⁸ Art. 8, al. 1 et 2 de la Loi électorale.

*défère, dans les délais fixés par le juge, aux demandes d'informations complémentaires lui adressées et peut se faire représenter, aux audiences, par un agent dûment mandaté*⁴⁹.

Cette disposition légale n'a pas connu une application souhaitée, la Commission électorale ayant pris l'habitude de se faire représenter, dans les audiences organisées par les juridictions contentieuses, par ses experts mandatés, aux fins d'y formuler les observations orales ou écrites, présentant les faits de la cause et ses commentaires et suggestions sur la loi applicable.

La posture qu'elle prend est loin d'être celle d'un expert, mais bien d'une partie au procès, demandant, par moments, au juge de déclarer une requête irrecevable ou non fondée, voire confirmer l'élection de tel ou tel autre candidat.

Dans une décision récente (CC, 19 janvier 2019, RCE001/PR/CR, Aff. La Dynamique de l'opposition congolaise, en sigle D.O et Martin Fayulu Madidi contre l'Union pour la démocratie et le progrès social, en abrégé UDPS /Tshisekedi et Félix Antoine Tshisekedi Tshilombo), la Cour constitutionnelle a, tout en admettant la qualité d'expert à la Commission électorale, néanmoins, accepté d'examiner ses observations et d'y faire partiellement droit.

3.2. La modification des règles du jeu

La tenue d'un scrutin exige la mise en place d'un dispositif juridique qui, tout en participant à sa transparence, favorise, en même temps, la gestion rationnelle du vote.

Visant à assurer une égale et ouverte compétition politique, ce dispositif est modifiable, à condition de renforcer les valeurs démocratiques et la crédibilité du suffrage.

L'observation incite à reconnaître qu'à la veille du scrutin, les règles du jeu ont, fréquemment, fait l'objet de modification, juste pour s'assurer une garantie de conservation ou de conquête du pouvoir. Souvent opérée dans l'opacité ou le forcing, l'entreprise est loin de contenir les tensions politiques qu'elle favorise ; au contraire !

3.3. Le doute sur la neutralité du juge électoral

Dans le cadre de la gestion du contentieux électoral, l'intervention du juge peut se limiter au contentieux d'éligibilité ou à celui des résultats. Pour le contentieux d'éligibilité, trois espèces révèlent les hésitations du juge à imprimer une jurisprudence cohérente.

⁴⁹ Art. 33 de la Loi organique sur la Commission électorale nationale indépendante.

Pour avoir déclaré fondée la demande du Parti Lumumbiste unifié, tendant à obtenir l'annulation de la décision de la Commission électorale nationale indépendante, rejetant la candidature, à l'élection présidentielle, de monsieur Adolphe Muzitu, en raison du conflit d'intérêts, qui existerait entre un candidat et son parti politique ayant présenté, pour la même élection, une autre candidature (CC, 3 septembre 2018, RCE 005/006/PR, Aff. Muzitu Adolphe contre la Commission électorale nationale indépendante), la Cour s'est attribuée les compétences du juge civil chargé des conflits nés au sein des partis politiques.

On rappelle que le même juge s'est déclaré incompétent à propos d'une demande visant le règlement d'un conflit interne, au sein d'un parti ou regroupement politique (CSJ, 5 octobre 2011, RCDC/DN/006, Aff. Bambuka Busianda contre la Commission électorale nationale indépendante) et décliné sa compétence pour interpréter la loi (CC, 8 septembre 2015, R. Const. 0089).

De même, pour avoir assimilé la condamnation, par un jugement irrévocable, pour subornation des témoins, à la corruption, telle que prévue par la loi électorale⁵⁰ (CC, 3 septembre 2018, RCE 002/PR, Aff. Mouvement de libération du Congo, MLC en sigle et Bemba Gombo Jean-Pierre contre la Commission électorale nationale indépendante), comme cause d'inéligibilité, la Cour constitutionnelle avait interprété la décision d'une juridiction internationale, qui ne relève pas de sa compétence.

Le contentieux des résultats porte, essentiellement, sur les pièces produites à l'appui d'une requête et leur authenticité. Les moyens de preuve sont principalement établis, dans la fiche des résultats, le procès-verbal du déroulement du scrutin, celui du dépouillement et, éventuellement, des observations des témoins des candidats, partis ou regroupements politiques, dans les systèmes, qui autorisent leur présence dans les bureaux de vote et de dépouillement. Ils sont produits en original ou en copie certifiée conforme à l'original.

Lors de la gestion des contentieux des trois cycles électoraux, plusieurs demandes en contestation des résultats ont systématiquement été rejetées, les auteurs ayant manqué de produire, comme preuve, les copies des procès-verbaux de dépouillement, qui leur aurait été refusées par le personnel électoral.

Le juge a, tout de même, admis comme moyen de preuve, les supports amovibles de stockage des données informatiques produits par la Commission électorale nationale indépendance (CC, 19 janvier 2019, RCE 001/PR/CR, Aff. La Dynamique de l'opposition congolais, en sigle D.O et Martin Fayulu Madidi contre l'Union pour la démocratie et le progrès social, en abrégé UDPS /Tshisekedi et Félix Antoine Tshisekedi Tshilombo).

⁵⁰ Art. 10 de la Loi électorale.

Quoique crédités d'assurer une transmission rapide et sécurisée des résultats électoraux, les supports amovibles de stockage des données informatiques sont, en raison de leur accessibilité au seul personnel électoral, une chasse gardée, n'offrant que très peu de garantie de neutralité et de transparence.

Comparativement aux élections de 2006 et 2011, celles de 2018 ont abouti à l'enregistrement, au sein du greffe de la Cour constitutionnelle, de deux recours contre les résultats provisoires de l'élection présidentielle et, mille quatre cents vingt requêtes contestant les résultats provisoires des législatives nationales.

Dans le traitement de ces recours, il a été, ci et là, dénoncé les incursions politiques, alors que le droit dit, censé l'être, en toute indépendance et impartialité. Il a été, notamment, rapporté les arrêts rendus hors délai légal, la contrariété des décisions, produites par une même juridiction, la proclamation des personnes non candidates, celles dont les listes n'ont pas atteint le seuil d'éligibilité ou bénéficiant du seuil d'éligibilité déterminé, non pas par la Commission électorale nationale indépendante, mais par le juge⁵¹.

Pour tenter d'apaiser les tensions politiques, la Cour constitutionnelle résolut de créer, en son sein, une chambre spéciale chargée d'examiner les cas d'erreurs matérielles éventuelles, qui auraient été commises par certaines chambres et qui donnaient tout le sens des limites à l'indépendance de la plus haute juridiction du pays.

Conclusion

En tant qu'État indépendant, souverain et démocratique, la République Démocratique du Congo a vocation d'organiser, de manière régulière, des élections libres, transparentes et crédibles en vue de la mise en place d'une gouvernance qui favorise l'alternance démocratique au pouvoir.

Pour y parvenir, les esprits devaient être préparés à ce que la norme organisant les élections soit considérée, non pas, comme une simple décoration sans substance réelle, mais plutôt, un véritable moyen pouvant garantir ce noble idéal.

Il se constate que la fonction utilitaire de la norme n'a pas toujours été en cohérence avec le comportement des acteurs des élections, faisant craindre l'émergence d'une gouvernance de paquotille.

C'est à cet exercice que la présente réflexion s'est attelée, incitant à la responsabilité des congolais, dans l'organisation et la gestion des élections, notamment, à leur capacité de résister aux tentatives de détournement de la norme. ■

51 J-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, op. cit., p. 312.