

**REVUE
CONGOLAISE
D'ANALYSE DES
POLITIQUES
ET PRATIQUES
ELECTORALES**

Sous la direction de :
Maître LUMU MBAYA Sylvain

© « *Alternatives & Initiatives citoyennes pour la Gouvernance démocratique* »

**HORS-SERIE
2017**

**REVUE
CONGOLAISE
D'ANALYSE DES
POLITIQUES
ET PRATIQUES
ELECTORALES**

© « Alternatives & Initiatives citoyennes pour la Gouvernance Démocratique »

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	5
EDITORIAL.....	9
Sylvain LUMU MBAYA	
BLOC D'INFORMATION	13
INFORMATION DESTINEE AUX CONTRIBUTEURS.....	13
LISTE DES CONTRIBUTEURS	17
HOMMAGE D'UNE RECONNAISSANCE INFINIE	21
Corneille NANGAA YOBELUO	
PARTIE I ADMINISTRATION ELECTORALE	27
L'INDEPENDANCE DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE (CENI) : QUELQUES REFLEXIONS SUR LES LIEUX DE SON EROSION ET SUR LES MECANISMES DE SA RECONQUETE	
Joseph CIHUNDA HENGELELA	
INDEPENDANTE, MAIS SOUS CONTROLE ? REFLEXION PRAXEOLOGIQUE SUR L'INDEPENDANCE DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE.....	
Alain-Joseph LOMANDJA	
PARTIE II: POLITIQUES ET PRATIQUES ELECTORALES	77
REPRESENTATION PROPORTIONNELLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ENJEUX ET CONTOURS DES PERSPECTIVES DE REFORME D'UN SYSTEME ELECTORAL EN CRISE	
Sylvain LUMU MBAYA	
LA PRATIQUE DU REFERENDUM EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ENTRE USAGE MARGINAL ET « DEVIATION PLEBISCITAIRE » .107	
Marcel WETSH'OKONDA KOSO	

VERITE DES URNES : UNE REALITE ARITHMETIQUE OU POLITIQUE? 127

Symphorien KAPINGA K. NKASHAMA

PARTIE III. REFLEXIONS TRANSVERSALES..... 149**LES VIOLENCES LIEES AUX ELECTIONS EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO : APPRENDRE DU PASSE POUR PREVENIR
L'AVENIR..... 151**

BALINGENE KAHOMBO

RISQUES ÉLECTORAUX EN AFRIQUE CENTRALE :**CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO..... 175**

Emmanuel KABENGELE KALONJI

**PARTIE IV. NOTES, COMMENTAIRES ET PRATIQUES DES ACTEURS NON-
ÉTATIQUES 195****DECLARATION PRELIMINAIRE DE LA SYNERGIE DES MISSIONS
D'OBSERVATION CITOYENNE DES ELECTIONS EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO, EN SIGLE SYMOCEL, RELATIVE A
L'ELECTION DES GOUVERNEUR ET VICE-GOUVERNEUR DES NOUVELLES
PROVINCES DU 26 MARS 2016..... 197****BIBLIOGRAPHIE GENERALE..... 205**

Jenny BETU KUMESU

ANNEXES..... 221**ANNEXE I: ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU CENTRE
INTERDIOCESAIN DE KINSHASA. 223****ANNEXE II: ACCORD POLITIQUE DU 18 OCTOBRE 2016 ISSU DU
DIALOGUE NATIONAL INCLUSIF243**

Revue congolaise d'analyse critique des politiques et pratiques électorales
Volume Hors-série (2017)

Comité de direction/ Editorial Management

LUMU MBAYA Sylvain
Directeur
CERDIA – Université de Kinshasa

Comité de rédaction en chef/ Editorial Staff

WETSH'OKONDA KOSO Marcel
CREEDA - Université de Kinshasa

Abbé Alain-Joseph LOMANDJA
Université Paderborn (Allemagne)

Symphorien KAPINGA K. NKASHAMA
CREEDA – Université de Mbuji-Mayi

KABENGELE KALONJI Emmanuel
RRSSJ – Université de Mbuji-Mayi

CIHUNDA HENGELELA Joseph
CREEDA - CERDIA - Université de Kinshasa

Magistrat BALINGENE KAHOMBO
CREEDA – Université de Goma – Université Libre de Berlin (FUB)

Département de l'édition

Joëlle KAPINGA NGOY, Polycarpe KALOMBO, Trésor KALALA, Jenny BETU

(2017) *Revue congolaise d'analyse critique des politiques et pratiques
électorales (Hors-série)*

Abonnements

Revue congolaise d'analyse critique des politiques et pratiques électorales

Téléphone : +243 815 079 823

Courriel : alternatives.initiativesprojet@gmail.com

L'abonné(e) qui désire ne plus recevoir la revue est prié(e) de nous faire parvenir un avis à cet effet. Sans cet avis, l'abonnement expiré sera automatiquement renouvelé.

Indexation et reproduction

Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photomécanique ou de traduction, réservés. La Revue congolaise d'analyses des politiques et pratiques électorales autorise cependant, la reproduction, pour fins d'enseignement ou d'information ou d'éducation électorale, des textes sur lesquels elle détient les droits, pourvu qu'il soit fait mention tant du nom de l'auteur que de celui de la Revue. Dans les autres cas, l'utilisateur éventuel devra obtenir une autorisation écrite.

© Editions « Alternatives & Initiatives Citoyennes pour la Gouvernance démocratique »

Dépôt légal : JR301701 - 57067

ISBN : 1975-107-01-3

Imprimé à Kinshasa - République Démocratique du Congo

EDITORIAL

La *Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorales (RCAPPE)* est un semestriel qui se veut être une tribune d'expression libre de la pensée critique des compétences et expertises essentiellement congolaises en tant que contribution à la jouissance effective par les citoyens du droit à des élections libres, proclamé avec force et clarté en décembre 1948 par l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

L'approche méthodologique choisie entend ainsi se démarquer des tendances traditionnelles dominantes dans une société civile aujourd'hui affaiblie et émiettée par la poursuite des intérêts partisans, essentiellement dénonciatrice et non contributrice avec des idées nouvelles et innovantes pour l'amélioration des politiques publiques. Déterminé à devenir partenaire privilégié des pouvoirs publics, la RCAPPE entend jouer pleinement ce rôle, à travers une réflexion permanente et une production intellectuelle efficiente et progressiste dans l'intérêt et pour le bien commun.

En effet, depuis 2005, l'année de l'organisation du référendum pour l'adoption de la Constitution actuellement en vigueur¹, la République Démocratique du Congo, a connu deux moments électoraux en 2006 et en 2011, et est devenue désormais un cas d'école dans le domaine des élections. Plusieurs parties prenantes y interviennent soit directement soit indirectement.

Cependant, en dehors des nombreux communiqués de presse, des rapports et prises de position orales d'animateurs des organisations de la société civile qui foisonnent, une carence criante de la littérature scientifique et/ou de la doctrine dans ce domaine en demeure une constante, laquelle contraste fort

¹ Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2011.

curieusement avec la présence d'éminentes compétences et expertises électorales nationales dignes de ce nom dont la pensée demeure méconnue. Raison pour laquelle, la RCAPPE entend combler ce vide d'une part, en leur offrant l'occasion de s'exprimer librement sur la question, et d'autre part, en mettant à la disposition du public, des citoyens et des partenaires, des analyses approfondies ainsi que des informations utiles sur les activités liées aux processus électoraux.

A l'occasion de cet éditorial, j'ai résisté à la forte tentation qui m'avait saisi, de comme il en est permis en la matière, prolonger la réflexion sur l'un ou l'autre sujet abordé par les contributeurs à ce numéro, pour me limiter à un exercice qui m'a semblé bien plus utile afin de mettre en valeur les richesses et les ouvertures à plus tard exploiter des études présentées. Je me contenterais donc d'évoquer les pistes de réflexion futures.

En observant de près la crise électorale qui sévit en République démocratique du Congo à la suite des scrutins du 28 novembre 2011, tout lecteur avisé découvrirait plusieurs aspects du processus électoral analysés ou concernés dans le présent numéro. D'emblée, en premier s'est imposée la problématique incontournable de l'indépendance de l'organe de gestion des élections par rapport à la garantie de l'impartialité dont elle doit faire preuve vis-à-vis non seulement des compétiteurs mais aussi des autres parties prenantes pour ainsi sauvegarder l'intégrité du droit de vote et bénéficier de la confiance des citoyens.

Le mérite des contributeurs à la RCAPPE c'est aussi d'avoir réussi à dépasser cette unique problématique pour aller scruter d'autres aspects du processus électoral ayant été effectivement confrontés aux différentes manifestations de la crise électorale actuelle en République démocratique du Congo : le mode de scrutin proportionnel encore en vigueur dans notre pays, la pratique du référendum, la vérité des urnes, sans omettre la question de la sécurité électorale. Mais le résultat est allé au-delà du simple souci de constater dans quelle mesure des pratiques et politiques choisies ont malmené les exigences d'un processus électoral crédible et apaisé, en

proposant des alternatives et/ou des initiatives à prendre, en vue des améliorations. C'est en cela que la RCAPPE se revendique, et veut demeurer un « creuset du savoir électoral en RDC » à travers des analyses critiques assorties des propositions positives et contributrices. C'est aussi pour cette raison que, attachée à la reconnaissance des mérites, la RCAPPE a tenu à s'associer au Président de la CENI, Monsieur Corneille NANGAA YOBELUO, pour exprimer l'hommage d'une reconnaissance infinie à Feu Monsieur l'Abbé Apollinaire Muholongo Malumalu, le premier Président de la CENI, architecte de la mégastucture électorale congolaise, pour son rôle clé dans l'édification *ex nihilo* de cette impressionnante machine électorale dont l'expertise est reconnue aujourd'hui en Afrique et dans le monde.

En constatant des progrès notables accomplis ou en déplorant de flagrantes insuffisantes, voire des échecs, la RCAPPE permettra de mesurer combien le travail qui reste à accomplir est encore important. L'avenir et le rayonnement de la démocratie congolaise mais aussi une meilleure maîtrise des impératifs pour la réussite des élections imposent que l'on s'engage avec audace dans la voie de la recherche qui constituerait la base des réformes courageuses et surtout durables.

Cette revue, destinée aux décideurs et opérateurs politiques, agents électoraux, partenaires techniques et financiers, organisations de la société civile spécialisées dans la gouvernance démocratique et électorale et défenseurs des droits électoraux, nous permettra de mieux échanger, mieux nous comprendre, mieux nous faire connaître, et je l'espère, de renforcer encore notre volonté de contribuer très modestement à consolider durablement la démocratie et la paix, et d'être ainsi à ce titre, exemplaires parmi nos concitoyens, car nous ayant comporté en « *intellectuel* » vrai et authentique, décrit par Auguste MAMPUYA comme celui « *qui se conduit par des critères ou principes objectifs, la Raison, la Vérité, la Justice, tout en étant dans le concret du vécu national, le fouillant et le reniflant jusque dans ses senteurs les plus nauséabondes afin d'en dénoncer les causes et les*

responsables »². A sa suite et avec lui, moi aussi je crois dans les missions de l'intellectuel comme éclaireur et acteur engagé.

Puisse la lecture des articles proposés par les contributeurs dans cette première édition de la RCAPPE nous y inciter tous.

Me LUMU MBAYA Sylvain,

Kinshasa, le 20 janvier 2017.

² MAMPUYA KANUNK'A-TSHIABO, A., Préface, in MUKADI BONYI, *Affaire dite des "32 Mercenaires": gangstérisme d'Etat ? Cas de violation des droits de l'Homme au Congo*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2008, p. 14.

BLOC D'INFORMATION

INFORMATION DESTINEE AUX CONTRIBUTEURS

1. Politique éditoriale

La direction et la rédaction de la Revue congolaise d'Analyse des politiques et pratiques électorales (RCAPPE) adhèrent à une politique stricte d'indépendance. Tous les articles publiés évalués anonymement par deux membres du Comité de lecture. Les recensions d'ouvrage sont évaluées par un seul membre du Comité de lecture. Ainsi, la Direction et la Rédaction n'acceptent aucune responsabilité pour des opinions émises par les auteurs dans leurs contributions à la RCAPPE.

2. Soumission à la RCAPPE

Les textes soumis doivent être envoyés à la rédaction de la RCAPPE par courrier électronique à l'adresse suivante : alternatives.initiativesprojet@gmail.com. Les articles doivent avoir entre 5000 et 100.000 mots et doivent inclure un court résumé, de même qu'un énoncé présentant le nom de l'auteur, son titre actuel et l'adresse à laquelle il/elle peut être contacté(e) par les lecteurs de la RCAPPE publie des articles longs (« études »), des articles courts (« Notes, commentaires et activités des acteurs non-étatiques »), des chroniques bibliographiques, des chroniques institutionnelles, parlementaires, judiciaires) et des recensions d'ouvrages portant sur des questions des élections et/ou de débat démocratique.

La RCAPPE n'accepte aucun manuscrit soumis dans un format autre que MS word.

3. Présentation des manuscrits

Les auteurs sont responsables de la présentation de leurs articles et de l'exactitude de leurs sources. Toutes les références doivent être faites selon le court résumé de protocole de référence ci-dessous.

La RCAPPE ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer une révision en profondeur de la présentation d'un article. Ainsi, la rédaction se réserve le droit, nonobstant la décision du Comité de lecture, de renvoyer à l'auteur pour révision un article qui s'écarte trop des exigences en matière de présentation.

4. Droits d'auteur

La RCAPPE n'accepte aucun manuscrit ayant été soumis à une autre publication. Toute publication est conditionnelle à la cession de tous les droits d'auteur. Cette condition assure une diffusion plus grande et plus efficace des textes publiés dans la RCAPPE. Aussi, les auteurs peuvent réutiliser leurs textes dans d'autres publications pour autant qu'ils mentionnent le fait qu'ils ont été originalement publiés dans la RCAPPE.

En contrepartie de la cession des droits d'auteurs, la RCAPPE s'engage à fournir un exemplaire de la revue à l'auteur et, le cas échéant, un tiré à part électronique de son texte.

5. Recensions

Les éditeurs intéressés à soumettre des ouvrages pour recensions sont invités à les faire parvenir à la rédaction de la RCAPPE à l'adresse ci-dessus annoncée. Un tel envoi n'engage en rien la RCAPPE.

6. Résumé du protocole de référence

Ce résumé vise à servir de ligne directrice pour la présentation des références dans les textes soumis à la RCAPPE.

Les contributions définitives doivent répondre aux exigences de présentation suivantes :

- Paragraphes numérotés d'un interligne et demi (1 ½) sur papier format « A 4 » ;
- Marges de 2,5 cm pour le haut et le bas, 3 cm à gauche et 2 cm à droite ;
- Corps de texte caractère 12, police Times new Roman, avec un espacement de caractère normal, échelle 100% ;
- Citations sur plus de trois lignes dans le corps de texte, elle est présentée en interligne simple et un retrait d'un centimètre et demi (1,5 cm) par rapport au texte principal ;
- Les titres en interligne simple ;
- Les notes de bas de page doivent être présentées en simple interligne et en corps 10, police Times new Roman, les titres et les citations sont séparées du corps du texte.

Les contributions doivent, au-delà des simples constats, proposer des alternatives et/ou des initiatives, comme l'indique si bien le titre de la Revue, en vue de l'amélioration du processus électoral, à travers la thématique ou le sujet abordé. C'est en cela que cette dernière constituera une véritable source d'inspiration des politiques et pratiques électorales en République démocratique du Congo.

Editorial

LISTE DES CONTRIBUTEURS

BALINGENE KAHOMBO

Détenteur d'un Diplôme d'Etudes Supérieures (D.E.S) en droit public de l'Université de Kinshasa, il est doctorant en droit à l'Université Libre de Berlin (FUB) et Chef des Travaux à l'Université de Goma. Il est membre de la *Congolese Association for Public Polycy* (CAPP), du Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de droit en Afrique (CREEDA) et du Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA). Ses études portent sur le panafricanisme et intégration africaine, les organisations internationales africaines, le règlement des conflits africains, le droit humanitaire, les droits de l'Homme, la démocratie et l'état de droit, la justice constitutionnelle et internationale en Afrique.

Joseph CIHUNDA HENGELELA

Détenteur d'un Diplôme d'Etudes supérieures (D.E.S) en droit public de l'Université de Kinshasa, il est doctorant en droit à la même université. Consultant, chercheur et membre du CODESRIA, du CREEDA et du CERDIA, du Comité de rédaction de l'Annuaire congolais de justice constitutionnelle (ACJC), de la Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorale (RCAPPE) et de la Librairie africaine d'études juridiques. Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete. Email : josephcihunda@gmail.com
Lauréat 2008 de l'Institut du CODESRIA sur la gouvernance démocratique. Observateur électoral pour le compte du Réseau des Observateurs des Confessions religieuses (ROC) de 2006-2007. Expert-juriste pour le compte de l'EISA dans la réforme de la loi électorale (2011). Consultant pour le compte de l'AETA pour l'analyse du projet de loi sur les élections locales (2014). Consultant recruté par OSISA et l'ECF de la SADC pour la rédaction du chapitre sur la RDC du rapport de recherche sur les performances des Commissions électorales en Afrique australe (2015). Consultant recruté par le Centre Régional Levy Mwanawasa pour la Démocratie et la bonne Gouvernance pour la rédaction d'un rapport sur la nouvelle crise politique et électorale en RDC (2016).
Ses domaines de recherche sont : Règlement des conflits armés, panafricanisme et intégration régionale, Etat de droit, Démocratie, Gouvernance des ressources naturelles et relations entre religion et Etat en RDC. Il est auteur d'une vingtaine d'articles, de chapitres d'ouvrage et de communications scientifiques.

Emmanuel KABENGELE KALONJI

Détenteur d'un diplôme de licence en droit de l'Université de Mbuji-Mayi, il est avocat au barreau de la même ville et draine une expérience de plus de quinze ans dans le mouvement associatif congolais de la Société civile dans les domaines des droits de l'Homme, de réforme du secteur de sécurité (réforme de la police, de l'armée et des services d'intelligence) et de la justice (RSSJ), de la justice transitionnelle, de gouvernance locale et décentralisation ainsi que de gestion des projets qui lui ont valu, en décembre 2009, le prix

« *Harubuntu 2009* » décerné chaque année par l'ONG belge Echos Communication à ceux qui ont mis en œuvre des projets porteur d'espoir. Coordonnateur National du Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de la Justice (RRSSJ), il compte à son actif plusieurs rapports d'évaluation des politiques publiques notamment en matière du secteur de sécurité et de la paix en RDC, au nombre desquels, il convient de noter : « *Prendre position sur la réforme du secteur de sécurité en RDC* » (avril 2012), « *Mise en œuvre de l'Accord-cadre : encore du chemin à faire* (2014), *processus de paix en RDC : le rêve d'un sourd-muet* » (juin 2015). Consultant national de la MONUSCO en charge du suivi du premier engagement de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région des Grands-Lacs relatif à la réforme du secteur de sécurité, Représentant de la société civile au Comité de suivi de la Réforme de la PNC (2012), expert africain et consultant à l'atelier sur la réforme transformationnelle du secteur de sécurité en Afrique centrale (2013), Directeur du Centre d'Etudes et de Formation Populaire pour les droits de l'Homme (CEFOP/DH) avec à l'actif plusieurs plaidoyers au niveau national et international auprès des institutions américaines, européennes, africaines et onusiennes (Washington, New York, Berlin, Bruxelles, Paris, Addis-Abeba, ...) et plusieurs formations internationales. Membre du Comité de rédaction de la Revue congolaise d'analyses des politiques et pratiques électorales (RCAPPE).

Symphorien KAPINGA K. NKASHAMA

Détenteur d'un Diplôme d'Etudes Supérieures (D.E.S) et doctorant en droit international de l'Université de Kinshasa, il est Chef de travaux à l'Université de Mbuji-Mayi (UM), Avocat au Barreau de la même ville et Membre du Centre des Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA) et du Comité de rédaction de l'Annuaire congolais de justice constitutionnelle (ACJC). Il a été associé à l'analyse juridique de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne pour les élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 et participé en qualité d'Expert-consultant d'*Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA)* et d'*Open Society Initiative Southern Africa (OSISA)* en appui aux activités des organisations de la Société civile dans la révision législative en perspective de la réforme de la CENI. E-mail : symphorienkapinga@gmail.com

Alain-Joseph LOMANDJA

Prêtre catholique ordonné depuis le 14 septembre 1997, il est analyste électoral actuellement doctorant à l'université allemande de Paderborn où il mène des recherches sur les notions de Bien Commun et de Participation. Vicaire et curé de paroisse, il a travaillé pendant 8 ans comme Directeur de la Commission Diocésaine Justice et Paix de Tshumbe. C'est à ce titre qu'il a supervisé l'observation électorale de 2005 – 2006 au Diocèse de Tshumbe (800 observateurs). De 2008 à 2012, il a travaillé à la Commission Episcopale Justice et Paix comme chargé des programmes et un des superviseurs de la mission d'observation électorale de la CENCO en 2011. Observateur International des élections en Tunisie avec le Centre Carter, il a ensuite travaillé comme consultant (Senior Training Manager) de cette ONG de droit américain en RD Congo : il était chargé des formations et

d'accompagnement des organisations de la société civile congolaise en matière d'observation électorale (2012 – 2013).

Sylvain LUMU MBAYA

Détenteur d'un Diplôme d'Etudes Supérieures (D.E.S) en droit public, spécialité droit international public et relations internationales, d'un certificat en droit international des droits de l'Homme de l'Institut international des droits de l'Homme de Strasbourg (France)/Institut René Cassin, d'un Certificat de l'Institut de Hautes Etudes de Washington DC sur « *Campagne et élections aux Etats-Unis d'Amérique* », programme IVLP du Département d'Etat américain, et d'un Certificat de facilitateur semi-accrédité au curriculum BRIDGE (*Building Resources in Democracy, Governance et Elections, voir www.bridgeprojet.org - Australie*) avec nombreuses missions de consultance et/ou de plaider pour la Fédération internationale des droits de l'Homme/FIDH à Paris, à Bruxelles, à Genève, de l'Organisation Internationale de la Francophonie (Mission d'information et de contact au Gabon en marge de l'élection présidentielle de 2016), de l'Union Africaine (Observation des élections présidentielles et législatives du Burkina-Faso en 2015), de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (International IDEA), une participation active à plusieurs missions internationales d'observation électorale et fora internationaux en Afrique, en Europe et aux USA. Il est Chef des Travaux et doctorant en droit international public à l'Université de Kinshasa, chercheur et Directeur adjoint au Centre de recherche en Règlement des différends internationaux en Afrique (CERDIA). Parallèlement à cette carrière scientifique, il est Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete depuis le 15 septembre 2006, consultant en droits de l'Homme et défenseur de mêmes droits et Coordonnateur du Comité de suivi des stratégies nationales de protection des défenseurs des droits de l'Homme en RDC et assure actuellement les fonctions de Secrétaire Technique Adjoint chargé des questions administratives à la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH). **Domaines d'expertise :** Conception, planification, suivi et évaluation des politiques publiques et gestion des projets (notamment par la méthode PRINCE 2) ; recherche fondamentale et appliquée en droit international public, droit international des droits de l'Homme, droit international humanitaire, droit pénal international et de la Cour pénale internationale, accès à la justice et lutte contre l'impunité, élections, droits électoraux, participation citoyenne, politiques électorales et démocratie en Afrique et en République Démocratique du Congo.

Marcel WETSH'OKONDA

Avocat au Barreau de Kinshasa/Gombe, consultant en droits de l'homme et défenseur des mêmes droits, il est détenteur d'un Diplôme d'études supérieures (DES) en Droit public de l'Université de Kinshasa et d'un Diplôme interuniversitaire de troisième cycle en Droits fondamentaux de l'Université de Nantes. Il est, en outre détenteur de certificats et brevets

de participation à plusieurs sessions de formation organisés tant au pays qu'à l'étranger, notamment à la première édition de l'Académie internationale de droit constitutionnel organisée à Yaoundé sous le thème "Constitution et élections" (2008). Il a, à son actif, plusieurs publications dont *"Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse critique des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo"* (En collaboration avec BALINGENE KAHOMBO).

HOMMAGE D'UNE RECONNAISSANCE INFINIE¹

Par

Corneille NANGAA YOBELUO

Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante

« Il faut avoir l'humilité du commencement. Osons commencer, et les autres continuer l'œuvre »².

Nous voici rassemblés en cette salle où d'habitude, nous nous rencontrons soit pour une réunion ou une activité liée à notre mission électorale, soit pour un échange avec l'une ou l'autre délégation de nos partenaires, nationaux ou étrangers notamment.

Mais en ce vendredi 15 juillet 2016, qui restera gravé dans l'histoire de la Commission Electorale Nationale Indépendante, c'est pour une circonstance douloureuse, rendre un dernier hommage au très regretté Abbé Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU, tout premier Président de notre Institution, qu'il a plu au Très-Haut de rappeler en Sa demeure.

D'emblée, je vous dis que sacrifier à ce rite qui est de règle en pareille circonstance n'est pas pour moi chose aisée : il m'a précédé dans la fonction de Président que j'assume aujourd'hui et bien plus, il a été mon père et mon mentor dans la carrière électorale, pendant 11 ans.

Ce devoir pénible que force m'est d'assumer aujourd'hui, est pour moi, un honneur tout autant qu'une épreuve.

Un honneur de pouvoir prendre la parole au nom de ceux qui l'ont connu de près, pour célébrer la mémoire de cet homme d'exception. Une rude épreuve

¹ Prononcé à l'occasion du décès de Monsieur l'Abbé Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU, ancien Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante décédé le 30 juin 2016 aux Etats Unis d'Amérique.

² Cette phrase exprime l'une des convictions profondes de feu Monsieur l'Abbé Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU.

de me tenir debout en ce lieu qui lui fut si familier et dans lequel il se déployait avec tant d'énergie, pour désormais parler de lui au passé.

La terrible nouvelle du décès de Monsieur l'Abbé Apollinaire Malumalu, au soir du Jeudi 30 juin 2016, est tombée comme un couperet. Elle nous a tous plongés dans un réel désarroi. Pourtant, d'aucuns pourraient penser que les innombrables rumeurs qui avaient annoncé prématurément sa fin, nous ont en quelque sorte préparés à accueillir ce départ avec moins d'émotion. Ce n'est pas le cas.

Au contraire, mon avant-dernier séjour aux USA où je me suis rendu pour m'enquérir personnellement de l'état de santé de l'Abbé Apollinaire Malumalu, avait suscité au plus profond de moi, un fol espoir de le voir recouvrer sa santé. Comme si mon esprit ne pouvait se résoudre à considérer une issue autre que celle-là.

Au nom de la Commission Electorale Nationale Indépendante, et avec la tristesse émue de l'ultime adieu, je voudrais rendre à feu l'Abbé Apollinaire Malumalu, l'hommage d'une reconnaissance infinie, pour les fidèles et loyaux services rendus à la Commission Electorale et à la Nation congolaise toute entière.

Il est certes vrai qu'aucune réponse humaine ne saurait satisfaire les nombreux « Pourquoi ? » et « Comment ? » qui nous hantent depuis cet évènement douloureux. Aucune explication ne pourrait atténuer la peine qui nous habite. Nous devons nous rendre à l'évidence : l'intelligence humaine ne peut transcender la Volonté Divine.

Une phrase du Livre de Job me revient sans cesse à l'esprit : « *Le Seigneur a donné, le Seigneur a repris, que le Nom du Seigneur soit béni* ». Puissent ces mots sages tirés des Saintes Ecritures, nous aider à accepter sans récriminer, le dessein du Très-Haut, qui en Son bon vouloir, a décidé de rappeler auprès de Lui son humble serviteur.

Puissent ces mots nous pousser à bénir l'Auteur de la Vie pour le don précieux qu'il a fait à notre pays, pendant 55 ans, en la personne de l'Abbé Apollinaire Malumalu. Ainsi nous pourrons, au milieu de nos larmes, célébrer la vie pleine de cet homme incomparable et son passage remarquable et remarqué sur la terre des Hommes.

En effet, l'influence que l'Abbé Malumalu avait sur ceux qui l'ont côtoyé dans sa vie professionnelle se mesure au regret unanime qu'il laisse dans notre cœur. Elle se mesure également à la pluie abondante de témoignages d'admiration et de reconnaissance qui nous parviennent de par le monde.

La République Démocratique du Congo perd en la personne de l'Abbé Apollinaire Malumalu l'un de ses plus brillants fils, une valeur sûre, universitaire de renom, un technicien des élections chevronné, aux compétences reconnues et respectées au-delà des frontières de notre pays, un travailleur acharné et un fin stratège, qui a toujours su allier efficacité dans l'action, raffinement, et éloquence exceptionnelle.

L'Abbé Malumalu a été pour moi et pour nous tous à la CENI, un parfait modèle d'intelligence, de compétence, de finesse avec un sens très élevé des responsabilités, des devoirs et de l'Etat. L'on ne soulignera jamais assez son rôle clé dans l'édification ex nihilo de l'impressionnante machine électorale congolaise dont j'ai aujourd'hui la lourde responsabilité. Je peux déclarer avec fierté et assurance, sans crainte d'être contredit, que l'Abbé Apollinaire Malumalu a été l'architecte de la mégastructure électorale congolaise, dont l'expertise est reconnue en Afrique et dans le monde.

Faisant fi du scepticisme ambiant, il a vaillamment mené contre vents et marées, une bataille qu'il a remportée haut la main, en démontrant à la face du monde entier qu'il était possible, dans un contexte particulièrement difficile qui était et est encore en partie celui de notre pays, d'organiser les premières élections démocratiques qu'il ait jamais connues.

Adeptes de la perfection et de l'excellence, il a su communiquer à ses collaborateurs, dont j'ai eu l'honneur de faire partie, le goût de l'effort, le

sens du dévouement, la foi dans le triomphe de valeurs telles que la vérité, la paix, l'équité, la solidarité et l'accessibilité.

L'Abbé Malumalu a été pour nous un maître, un formateur, mais par-dessus tout un père pour la grande famille que constitue la Commission Electorale Nationale Indépendante. C'était un « patron » hors du commun, d'une humilité qui interpelle et dont nous devrions tous nous inspirer dans l'accomplissement de nos fonctions à quelque niveau de responsabilités que nous nous trouvions dans cet organe de Gestion Electorale congolais.

En effet, l'Abbé Malumalu a prêché par l'exemple et nous a montré qu'un bon chef, est avant tout un chef profondément humain, animé d'un grand respect pour ses semblables, constamment à l'écoute de ses collaborateurs, soucieux de faire de l'environnement professionnel, un endroit où il fait bon vivre, apprendre et travailler.

Ainsi, au milieu de la forte pression qu'implique l'organisation d'élections dans un pays comme la République Démocratique du Congo, l'Abbé Malumalu réussissait avec brio, l'exploit de motiver ses collaborateurs et tout le personnel de la Commission Electorale. Aucun défi n'était trop grand à ses yeux, aucun obstacle n'était insurmontable, aucune tâche n'était trop ardue que l'on ne puisse en venir à bout à force de détermination, de bon sens et de travail acharné. Il possédait un enthousiasme contagieux et une joie de vivre qu'il communiquait avec aisance autour de lui. Il était pour moi, une belle personnification du leadership. Monsieur l'Abbé était un homme de cœur, un homme de grand cœur, il était tout simplement un homme de bien.

Accordant une grande importance aux contacts humains, il mettait un point d'honneur à rester accessible à tous, alors même que l'ampleur des tâches liées à son poste aurait pu légitimement justifier moins de disponibilité. C'était un homme éclairé, d'une lucidité clairvoyante qui comprenait bien que c'est l'être humain qui devait être au centre de toute son action.

Son intelligence vive, ses multiples compétences, et la très haute fonction qu'il assumait, ne furent jamais une barrière entre lui et ses collaborateurs mais au contraire, il les utilisa toujours comme un moyen de se mettre au service de ses semblables. Tout comme ses biens matériels dont il faisait généreusement bénéficier ceux qui se trouvaient dans un quelconque besoin, sans arrière-pensée.

Fort de sa foi dans l'avenir de la République Démocratique du Congo, de sa détermination à toute épreuve et de son pouvoir de persuasion, il ne se lassait pas de plaider la cause de la démocratie et des élections. Il effectuait cette mission sans relâche, souvent au détriment de son confort personnel. C'est un homme qui ne connaissait pas le repos, qui était constamment au front.

Sa dernière bataille, il l'a menée courageusement et l'a perdue avec une grande dignité, après plusieurs mois d'une lutte acharnée dans laquelle il a su puiser l'énergie pour exercer pleinement ses fonctions, jusqu'à ce que la maladie ait raison de ses efforts.

C'est donc à juste titre que nous lui rendons avec une affection filiale, notre hommage le plus déférent, nous qui fûmes durant des années, la famille sur laquelle il veilla avec tant d'attention. Nous nous inclinons aujourd'hui devant celui qui fut un géant unanimement respecté et dont le parcours remarquable a forcé l'admiration de ses amis et de ses détracteurs.

Le Père des Elections en République Démocratique du Congo nous a quittés physiquement, mais il laisse derrière lui une empreinte indélébile : un riche héritage électoral et humain dont les générations futures continueront à bénéficier. Nous, Membres, cadres et agents de la CENI, nous devons veiller jalousement à ne pas gaspiller ou galvauder cet héritage.

Il me faut avouer que, devant la grandeur de la perte et la profondeur du chagrin, je reste presque sans voix et mes quelques mots mêlés à l'émotion, ô combien vive, n'ont pu exprimer que très faiblement, parfois maladroitement, mais toujours sincèrement ce que nos cœurs ressentent.

Pour conclure, je voudrais suivre l'exemple de l'homme dont je viens de louer l'optimisme et achever mon propos avec une note d'espoir, en citant ces mots de Maya Angelou qui semble avoir été écrit pour décrire l'Abbé Malumalu : « *Une grande âme sert tout le monde tout le temps. Une grande âme ne meurt jamais. Elle nous rassemble encore et encore* ».

Afin de garder toujours vivante parmi nous l'heureuse mémoire de ce pionnier des élections en République Démocratique du Congo, cette salle dans laquelle nous lui rendons hommage en ce jour, est désormais baptisée par *Décision n°027/CENI/BUR16 du 15 juillet 2016 portant dénomination de la grande salle du rez-de-chaussée de l'immeuble de la commission électorale nationale indépendante, « Salle Abbé Appolinaire Muholongu Malumalu »*.

Monsieur l'Abbé Malumalu, merci pour ce que vous avez accompli, puisse le Seigneur notre Dieu, que vous avez servi fidèlement et avec abnégation, vous accorder une place de choix dans Sa demeure éternelle.

Corneille NANGAA YOBELUO

PARTIE I

ADMINISTRATION ELECTORALE

**L'INDEPENDANCE DE LA COMMISSION
ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE (CENI) :
QUELQUES REFLEXIONS SUR LES LIEUX DE SON
EROSION ET SUR LES MECANISMES DE SA
RECONQUETE**

Par

Joseph CIHUNDA HENGELELA

*« Les organes chargés de la gestion des élections émergent ainsi
comme des acteurs majeurs de la performance desquels dépendent
l'étendue et la qualité de la participation des citoyens aux affaires
de leur pays ».*

Pascal Kambale¹

INTRODUCTION

L'institution d'une Commission électorale indépendante du Ministère de l'intérieur jadis compétent pour organiser les élections peut être considérée comme l'une des recettes constitutionnelle consécutive au processus démocratique des années 1990². En effet, après deux décennies de monopartisme où les élections avaient fini par perdre leur objectif, le déclenchement du processus démocratique créait un nouveau contexte

¹ KAMBALE, P., « Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest », in MADIO FALL, I., HOUNKPE M et al., *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Johannesburg, OSF, 2011, pp. 1-12.

² NTUMBA-LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, EUA, 2007, p. 209. On peut lire ce qui suit : « De plus en plus en Afrique, l'exigence de la démocratisation s'accompagne d'une revendication pour la mise en place d'une Commission électorale indépendante appelée à superviser le bon déroulement des élections. Elle constitue même parfois une catégorie constitutionnelle ». Dans le même sens, KAMBALE, P., *Op. cit.*, pp. 1-12.

susceptible de redonner à l'élection sa valeur réelle ; celle d'une voie par laquelle tout individu doit passer pour exercer un mandat politique.

Face à la volonté manifeste du Président Mobutu de gagner coûte que coûte les élections et se maintenir au pouvoir au-delà de la transition, l'idée de créer une Commission électorale indépendante (CEI) a été perçue comme un mécanisme pour assurer la transparence des élections. La création de cette institution était en soi une victoire pour la démocratie et pour le peuple congolais. Une victoire qui ne pouvait pas cependant désarmer l' « Aigle de Kawele³ ». Il concéda la création de la CEI pour ensuite torpiller son fonctionnement et enfin pour lui ôter toute son indépendance.

A partir de cette expérience, il est né une dialectique entre la nécessité d'avoir un organisme indépendant et permanent pour l'organisation des élections et une imagination féconde débouchant sur l'invention des mécanismes pour contrôler cet organisme, principalement de la part des tenants du pouvoir. L'objectif visé est de ne pas perdre le pouvoir à quelque niveau que ce soit. Pour gagner à tout prix les élections, il suffit de contrôler la CENI. Pour ce faire, il faut lui ôter son indépendance.

Cette étude s'inspire de l'expérience de la CEI et de la CENI pour illustrer comment l'indépendance de cette IAD a été érodée aux fins de la conquête et de la conservation du pouvoir en RDC. Ainsi, il sied de circonscrire d'abord c'est les fondements de l'indépendance d'une Commission électorale et des notions qui lui sont voisines et complémentaires. Ensuite et de manière dialectique situer les « lieux » où la Commission électorale perd son indépendance et enfin, esquisser quelques mesures susceptibles de générer un sentiment de résistance ou un élan de reconquête de cette indépendance par les Commissaires.

³ L'un de nombreux surnoms du Président Mobutu.

1. Les fondements théorique et juridiques de l'indépendance de la CENI

Toutes les trois Commissions électorales connues en RDC ont été conçues par les forces politiques et sociales comme des institutions indépendantes, neutres, impartiales et permanentes⁴. Elles ont été dotées d'une personnalité juridique. Par ce fait, elles jouissent d'une autonomie administrative et financière. La question capitale qui se pose est celle de savoir à quelle réalité renvoie l'indépendance d'une Commission électorale ?

1.1. Le fondement théorique de l'indépendance d'une Commission électorale

Sur le plan théorique, il convient de saisir la définition de l'indépendance d'une Commission électorale à partir du contenu de ce concept, tout en relevant les dimensions de sa relativité. Dans le souci d'atteindre l'exhaustivité de la définition de l'indépendance d'une Commission électorale, les notions voisines sont examinées dans cette étude pour leur caractère complémentaire.

1.1.1. Le contenu de l'indépendance d'une Commission électorale

Suivant l'Institut international pour la Démocratie et l'assistance électorale (connu sous son acronyme anglais IDEA), l'indépendance d'une Commission électorale voudrait signifier la

« capacité d'accomplir le travail sans être sous l'influence ou le contrôle d'une force extérieure telle que le gouvernement, le parti politique au pouvoir, l'Opposition, les groupes d'intérêt ou la Communauté internationale »⁵.

⁴ Résolution n° DIC/CPJ/09 sur la Commission électorale nationale indépendante, Sun City, le 18 avril 2002.

⁵ IDEA, Gestion électorale. Un aperçu du guide international IDEA, Stockholm, 2008 ; <http://www.idea.int> Consulté le 21 août 2015. Dans le même sens, voir aussi, MUHOLONGU MALUMALU, A. et MAKUMYAVIRI M'PONDI, A., « Question des organes de gestion électorale en Afrique », in KAS, *Démocratie, décentralisation et économie sociale de marché en République Démocratique du Congo. Recueil des textes pour les décideurs politiques*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2013, p. 77.

En d'autres termes, une Commission électorale prend ses décisions sans influence des forces politiques, sociales et économiques extérieures à elle. Elle n'est soumise qu'à l'objectif d'organisation des élections crédibles et transparentes. Elle est maître des activités électorales et soucieuse de répondre correctement aux attentes d'une part du peuple et d'autre part des candidats. Ce qui signifie qu'une Commission électorale ne travaille pas en fonction d'un candidat ou des partis politiques au détriment des autres. Une Commission électorale ne travaille pas non plus sous les injonctions des forces sociales ni de la Communauté internationale.

Cependant, l'indépendance d'une Commission électorale connaît deux limites qu'il convient vite de signaler. La première est que l'indépendance dont on parle ici est encadrée par des textes juridiques. Cet encadrement juridique constitue une limite sérieuse dont il convient d'explicitier. La deuxième limite est que l'indépendance d'une Commission électorale n'est pas synonyme de son autarcie.

1.1.1.1. L'encadrement juridique de l'indépendance d'une Commission électorale

L'encadrement juridique d'une Commission électorale est constitué par des textes juridiques nationaux et internationaux. Ces textes posent des limites à l'indépendance d'une Commission électorale dans la mesure où celle-ci ne peut agir en dehors du cadre tracé par ces textes. Toutes les activités pré-électorales, électorales et post-électorales devront être réalisées conformément aux textes juridiques en vigueur.

Dans le cas précis de la RDC, les activités de la CENI doivent être conformes à la Constitution, aux traités internationaux dûment ratifiés par RDC et aux lois de la République. Pour ce qui est du calendrier des élections, celui-ci doit être conforme aux durées des mandats prévus dans la Constitution. La CENI ne peut proposer un calendrier qui viole les dispositions constitutionnelles relatives aux mandats politiques.

1.1.1.2. La collaboration d'une Commission électorale avec les autres institutions partenaires

L'indépendance d'une Commission électorale n'est pas à confondre avec son autarcie. En effet, une Commission électorale doit impérativement travailler avec le concours d'autres institutions pour pouvoir accomplir sa mission. Cette collaboration découle de son statut juridique et de la nature de la mission dont elle est appelée à accomplir. En RDC, la CENI est une institution d'appui à la démocratie revêtue du statut d'un organisme de droit public⁶. A ce titre, elle a été intégrée dans un système institutionnel fonctionnant sur la base d'une interdépendance accrue. Comme détaillé ci-dessous, la CENI entretient des relations avec les institutions gouvernementales, parlementaires et judiciaires, ainsi qu'avec les autres institutions d'appui à la démocratie et les PTF.

Au regard de la nature juridique de sa mission, la CENI entretient des relations avec les organisations de la Société civile dans toutes leur diversité, les partis politiques de la Majorité comme de l'Opposition, voir des individus candidats indépendants aux élections. La réalisation effective des activités de la CENI dépendent également des rapports qu'elle établit avec tous ses partenaires privés.

Pour que l'indépendance d'une Commission électorale soit complète et effective, elle requiert des qualités dans le chef des commissaires et de tout le personnel. Ici, ces qualités sont exigées des membres de la CENI pris tant individuellement que collectivement comme un corps avec ses dépendances.

⁶ Art. 2 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (Textes coordonnés et mis à jour), *Journal Officiel de la RDC*, 55^{ème} année, Numéro spécial du 10 juillet 2014, pp. 5-25.

1.1.2. Les notions voisines et complémentaires de l'indépendance d'une Commission électorale

Les notions voisines et complémentaires à l'indépendance d'une Commission électorale sont l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité et l'efficience, le dévouement de ses membres ainsi que le professionnalisme.

1.1.2.1. L'impartialité et l'intégrité d'une Commission électorale

Une Commission électorale doit être impartiale. Ceci signifie qu'elle doit traiter tous les participants aux élections de manière équilibrée, égale et sans parti pris conformément à la loi. Elle ne doit pas donner ou « paraître donner quelque avantage que ce soit à un parti politique ou à un groupe d'intérêts »⁷.

L'intégrité d'une Commission électorale concerne ses membres pris collectivement et individuellement. Ainsi, elle se traduit par leur détermination à conduire les activités électorales avec un sens aigu d'éthique, tout en faisant « respecter les exigences requises » par la Constitution et les lois de la République. Pour se conformer à l'exigence de l'intégrité, les commissaires et tout le personnel d'une Commission électorale sont soumis à un Code de bonne conduite⁸ qui édicte « des politiques contraignantes en matière de conflits d'intérêts »⁹.

1.1.2.2. La transparence, l'efficience et l'efficacité d'une Commission électorale

Une Commission électorale est dite transparente lorsqu'elle dispose de la « *capacité de faire preuve d'ouverture et d'honnêteté dans toutes les relations, exceptées dans les situations où l'ouverture peut compromettre le*

⁷ IDEA, Gestion électorale....*op. cit.*

⁸ Les membres de la CENI en RDC sont soumis au Code de bonne conduite adopté par eux-mêmes le 25 juin 2014. Voir *Journal Officiel de la RDC*, 55^{ème} Année....*Op. cit.*, pp. 61-66.

⁹ IDEA, Gestion électorale....*op. cit.*

secret du vote ou sa sécurité ». Entrent ici en ligne de compte « *l'accès à l'information à toutes les étapes du processus électoral, la prévention et la lutte contre la fraude électorale*¹⁰ ». Cette obligation d'information à charge d'une Commission électorale est constitutionnelle en RDC¹¹. Le fait pour la CENI de lancer l'opération de révision du fichier électoral sans calendrier électoral renseignant sur les autres étapes et leur conformité au délai constitutionnel, peut être considéré comme une violation du droit à l'information dont les commissaires pourront être tenus pour responsables.

La transparence s'étend également aux aspects organisationnels et financiers. Une Commission électorale doit rendre compte de la façon dont elle est organisée et fonctionne. Que cette exigence soit légale ou non. Il s'agit « *là toujours d'une bonne pratique de base, qui renforce la crédibilité des processus électoraux* »¹². Le débat sur l'audit du fichier électoral lors du processus électoral de 2011 en RDC n'aurait pas eu lieu si la CENI s'était conformée à cette exigence.

En matière de gestion financière, une Commission électorale a l'obligation d'utiliser les fonds publics mis à sa disposition de manière responsable et « *de gérer ses ressources financières, humaines et matérielles de façon à en être comptable, et d'une manière efficiente et avec une rationalisation des coûts* »¹³. Il importe de signaler que la CEI n'avait pas rendu compte de sa gestion financière à la fin de son mandat. Il en est de même de l'équipe de la CENI dirigée par Daniel Ngoy Mulunda.

1.1.2.3. Le dévouement, le sens du service et le professionnalisme d'une Commission électorale

Une Commission électorale doit être au service des parties prenantes aux élections. Elle doit être à l'écoute des citoyens en vue de les aider à exercer leur droit de vote et de participer ainsi à la gestion des affaires publiques de

¹⁰ MUHOLONGU MALUMALU, A. et MAKUMYAVIRI M'PONDI, A., *Op. cit.*, p. 77.

¹¹ Article 24 de la Constitution du 18 février 2006.

¹² IDEA, *Gestion électorale...op. cit.*

¹³ *Id.*

leur pays. Le sens du service doit se traduire par la qualité de la prise en charge des électeurs par une Commission électorale. Ici les dispositions arrêtées pour permettre aux personnes vivant avec handicap (PVH) de prendre part au vote sans difficultés est un indicateur de haute performance. Il en est de même du respect dû aux candidats aux élections.

Pour rendre effectif le sens du service au sein d'une Commission électorale, il a été conçu des principes (standards) relatifs au temps, à la quantité, à la qualité pour des services rendus. Ces principes doivent être portés à la connaissance du public et être observés tant par les commissaires et que par le personnel d'une Commission électorale. L'objectif de ces principes est de permettre aux commissaires et au personnel d'assurer « un service de grande qualité » et fournir « des outils de mesure externes permettant aux parties prenantes d'évaluer » leurs performances¹⁴.

Le professionnalisme d'une Commission électorale, quant à lui, se résume par la « mise en œuvre méticuleuse et précise des procédures électorales » en vue d'obtenir des élections crédibles. Une Commission électorale doit

« s'assurer que tous les responsables électoraux, qu'il s'agisse de personnel permanent ou temporaire, sont formés correctement à leurs tâches et possèdent les compétences nécessaires pour maintenir concrètement un haut niveau de professionnalisme dans leur travail. Une formation professionnelle contribue à donner au public l'impression que l'ensemble du processus est entre de bonnes mains »¹⁵.

Les élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 ont été entachées notamment par un manque de professionnalisme dans le chef des commissaires et du personnel. Le service rendu aux citoyens électeurs et aux candidats n'était pas de « grande qualité » et la formation du personnel et des agents électoraux était bâclée¹⁶.

¹⁴ IDEA, Gestion électorale...*op. cit.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ NGONDO NDJONDO, A., *La révision du fichier électoral par la Commission électorale nationale indépendante dans l'antenne d'Idiofa : Analyse des problèmes techniques et socio-politiques*, Mémoire de DES, Faculté des Sciences sociales, Administratives et politiques, Université de Kinshasa, année académique 2014-2015, p. 135.

Le contour fait autour du concept « indépendance d'une Commission électorale » débouche sur le fait que même si cette indépendance est consacrée dans les textes juridiques, elle exige une « culture d'indépendance » dans le chef des commissaires et du personnel d'une Commission électorale. Cette indépendance doit se manifester par un leadership affirmé et par leur détermination « à prendre des décisions indépendantes ».

1.2. Les fondements juridiques de l'indépendance d'une Commission électorale

Les fondements juridiques de l'indépendance d'une Commission électorale sont constitués par les textes nationaux et internationaux. Dans le cas de la CENI en RDC, il s'agit de la Constitution qui prévoit une Loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI. En outre, la RDC a ratifié des traités internationaux qui génèrent des engagements touchant à l'indépendance de la CENI.

1.2.1. Les instruments juridiques nationaux relatifs à l'indépendance de la CENI

L'article 211 de la Constitution du 18 février 2006 qui a créé la CENI l'a voulue indépendante. Le constituant a doté la CENI de la personnalité juridique. Dans le même sens, l'article 2 de la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI telle que modifiée et complétée par la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013¹⁷ dispose que la CENI est une institution neutre. Les articles 6 à 8 donnent quelques les attributs de l'indépendance de la CENI. Il s'agit :

- de l'autonomie administrative et financière matérialisée par un budget propre qui prend la forme de dotation ;

¹⁷ Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (Textes coordonnés et mis à jour), *Journal Officiel de la RDC*, Numéro spécial du 10 juillet 2014.

- de l'indépendance d'action dans l'exercice de sa mission par rapport aux autres institutions ; et
- de l'adoption de son propre Règlement intérieur.

Il s'agit là des garanties de l'indépendance de la CENI en tant qu'une personne morale. Celles-ci sont renforcées par les contraintes découlant du statut des membres de la CENI pris individuellement. Il s'agit des dispositions relatives aux incompatibilités¹⁸, à l'obligation de réserve¹⁹, au serment en tant que membre de la CENI²⁰, à la déclaration du patrimoine familial²¹ et à l'interdiction formelle de solliciter ou de recevoir des instructions d'une autorité extérieure²².

1.2.2. Les instruments juridiques internationaux relatifs à l'indépendance de la CENI

Les instruments juridiques internationaux relatifs à l'indépendance de la CENI sont à chercher, pour être plus proche de notre réalité, dans le cadre de l'Union africaine et des Communautés économiques régionales. Au niveau de l'UA, l'Acte constitutif consacre de manière non explicite l'indépendance des Commissions électorales par l'obligation de promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance²³. C'est sur le pied de cette disposition qu'il a été adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance (CADEG) signée par la RDC le 29 juin 2008.

Les articles 2 et 3 de la CADEG consacrent d'une manière indirecte l'indépendance d'une Commission électorale dans les Etats membres de l'UA. C'est plutôt l'article 17 qui est plus précis. En effet, la CADEG a entre autres objectifs de promouvoir la tenue régulière des élections

¹⁸ Article 17 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013.

¹⁹ Article 19 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013.

²⁰ Article 20 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013.

²¹ Article 21 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013.

²² Article 22 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013.

²³ Article 3 g) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé, le 11 juillet 2000.

transparentes, libres et justes dans les Etats membres dans le but d'institutionnaliser des changements démocratiques de gouvernement. Il s'agit également de promouvoir les meilleures pratiques dans l'organisation des élections pour assurer la stabilité politique et la bonne gouvernance. La tenue régulière des élections transparentes, libres et justes est un des principes fondamentaux de la CADEG. De manière directe, la CADEG impose aux Etats membres l'obligation de créer là ils n'existent pas et de renforcer là où ils existent déjà, les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux.

Au niveau régional, la RDC appartient à trois CER que sont la Communauté économique des Etats de l'Afrique (CEEAC), le Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) et la Southern Africa Development Community (SADC)²⁴. Elle est aussi membre de la CIRGL. Les quatre organisations sont actives dans le domaine politique notamment dans le renforcement des institutions démocratiques dans les Etats membres. C'est à ce titre qu'elles déploient des observateurs au moment de la tenue des élections. Pour n'avoir pas trouvé un texte juridique de la CEEAC et du COMESA spécifique aux Commissions électorales, mon analyse se limite à la SADC et à la CIRGL.

La RDC a ratifié le traité de la SADC et le Protocole en matière politique, de défense et de sécurité. Elle a adhéré aux Principes pour la gestion, la surveillance et l'observation des élections dans la région de la SADC. Ces principes visent notamment à assurer l'indépendance et l'impartialité de l'institution chargée d'organiser les élections. A propos justement de l'obligation d'assurer l'indépendance et l'impartialité de l'institution

²⁴ BALINNGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, Nairobi, Août 2010, pp. 1-23 ; NSAKA KABUNDA, A.M., « La problématique de l'affiliation multiple de la RDC aux organisations africaines : état de la question, conflits potentiels et solutions », *Librairie africaine d'études juridiques*, Kinshasa, Août 2013, pp. 156-suiv. ; CIHUNDA HENGELELA, J., « Intégration de la République Démocratique du Congo à la SADC : Traité, domaines de coopération et perspectives d'avenir », *Librairie africaine d'études juridiques*, Nairobi, Août 2010, p. 25.

chargée d'organiser les élections, la SADC a pris en compte les demandes populaires visant à amputer certaines compétences électorales au Ministère de l'intérieur pour assurer la sincérité des opérations électorales.

Au niveau de la CIRGL, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Région des Grands Lacs reconnaissent la nécessité de maintenir leurs Etats sur la voie de la démocratie et de la bonne gouvernance. L'article 6 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs impose aux Etats à respecter et à promouvoir les principes et normes démocratiques. A ce sujet, les Etats membres doivent

« ... mettre en place des institutions de promotion de la bonne gouvernance, l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, à travers des systèmes constitutionnels fondés sur la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique, l'organisation régulière d'élections libres, démocratiques et crédibles, la gestion participative, transparente et responsable des affaires, des institutions et des biens publics »²⁵.

Si la SADC peut être considérée à juste titre comme l'une des CER où certaines Commissions électorales jouissent d'une indépendance confirmée et observable, il n'en est pas le cas pour la CIRGL. Il est constaté depuis 2010, un regain pour des régimes plus autoritaires fondés sur la violence au mépris de la règle de droit. A l'exception notable de la Tanzanie²⁶ et dans une moindre mesure de la Zambie, l'Afrique des Grands Lacs est en train de s'enfoncer dans une régression démocratique très dangereuse pour la paix et la sécurité internationales. Malheureusement, la RDC se trouve dans le lot des Etats membres de la SADC et de la CIRGL où les Commissions électorales sont dépouillées de leur indépendance à travers moult artifices.

²⁵ Article 6 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, Nairobi, le 15 décembre 2006.

²⁶ MAKULILO, A.B., « Tanzania », in MAKULILO, A.B., NTAGANDA, E. et al., *Election Management Bodies in East Africa. A comparative study of the contribution of electoral commissions to the strengthening of democracy*, Johannesburg, OSF, 2015, pp. 197-253.

2. Quelques lieux érosifs de l'indépendance de la CENI en RDC et mécanismes de reconquête

Le concept « lieu érosif » désigne les facteurs et les mécanismes qui occasionnent l'effritement de l'indépendance de la CENI. Ces mécanismes sont en majorité légaux et susceptibles de conduire la CENI à remplir correctement sa mission. Ils sont ainsi qualifiés du fait de leur détournement au profit des intérêts autres que la bonne organisation des élections. Le premier facteur qui n'est pas légal et qui constitue le germe des facteurs érosifs de l'indépendance de la CENI est la nature du régime au pouvoir.

2.1. La nature du régime au pouvoir : un autoritarisme aux allures du totalitarisme

Un régime au pouvoir peut être démocratique²⁷ ou autoritaire voire totalitaire²⁸. Dans un régime démocratique, une Commission électorale jouit de toute son indépendance alors que cette indépendance est confisquée dans un régime autoritaire. En RDC, la Constitution du 18 février 2006 a institué un régime démocratique. Dix ans après la promulgation de cette Constitution, le régime au pouvoir est autoritaire nourrissant les ambitions d'un régime totalitaire²⁹.

Il n'y a pas beaucoup d'efforts à faire pour démontrer la dénaturation du régime constitutionnel prévu par la Constitution du 18 février 2006. En effet, le Président de la République est devenu la pierre angulaire des

²⁷ GEORGES, P. et SIAT, G., *Droit public*, 15^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2006, p. 28.

²⁸ MPONGO-BOKAKO BAUTOLINGA, E., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome 1, *Théorie générale des institutions politiques de l'Etat*, Kinshasa, EUA, 2001, p. 121.

²⁹ Voir les effigies du Président de la République où il est écrit « 100% Raïs » ou des véhicules des partisans où il est mentionné « Mingi mingi Raïs ». Sur le plan électoral, dans les territoires de Bukama, Kabongo, Malemba-Nkulu, Manono et Kabalo, les scores électoraux du Président de la République sont restés « supérieurs à 99% ». Voir DE SAINT MOULIN, L., « Analyse des résultats officiels des élections du 28 novembre 2011 », *Congo-Afrique* (Février 2012) n° 462, p. 102 (pp. 87-114).

institutions de la République³⁰. La conséquence immédiate de ce nouveau statut du Président de la République est la concentration de tous les pouvoirs publics³¹. Il est tout le pouvoir législatif et tout le pouvoir judiciaire au moyen des artifices de toute sorte³².

Ambroise Kamukuny exprime bien cette situation de concentration des pouvoirs lorsqu'il écrit :

« Là où le parlement est une simple chambre d'enregistrement des décisions du pouvoir exécutif, le juge reçoit sans broncher les injonctions du même pouvoir lorsqu'il est détenu par une seule personne »³³.

L'illustration parfaite de l'opinion d'Ambroise Kamukuny est donnée par l'arrêt R.Const. 262 de la Cour constitutionnelle du 11 mai 2016. Saisie par 276 députés nationaux pour interpréter l'alinéa 2 de l'article 70 de la Constitution, en réalité c'était pour fixer le sort du Président de la République en cas de non organisation de l'élection présidentielle dans le délai constitutionnel, la Cour constitutionnelle a jugé que celui-ci resterait en fonction jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République et à son installation effective³⁴. Cette décision aux motivations insuffisantes ne résiste pas à la critique rigoureuse découlant des méthodes d'interprétation de la Constitution. Il s'est formé ainsi un angle d'érosion de l'indépendance de la CENI, allant de l'exécutif au judiciaire passant le législatif. Ce grand angle érosif est un point pour le processus démocratique en RDC.

³⁰ En comparaison avec le régime autoritaire de Mobutu, lire BALANDA, G., *Le nouveau Droit Constitutionnel Zaïrois*, Paris, Nouvelles Editions Africaines, 1972, p. 71.

³¹ ESAMBO KANGASHE, J.L., *La constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 228, il note : « Dans le tourbillon apparent qui marque la vie politique congolaise, se dessine un régime de concentration et de personnalisation du pouvoir... ».

³² KAMUKUNY MUKINAY, A., *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de doctorat, Université de Kinshasa, 2007, p. 347.

³³ KAMUKUNY MUKINAY, A., *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, EUA, 2011, p. 384.

³⁴ Lire CC, 11 mai 2016, R.Const. 262, *Journal Officiel de la RDC*, 57^{ème} année, Numéro spécial du 5 juillet 2016.

Dans ce contexte d'autoritarisme, la CENI ne peut constituer « un contre-pouvoir utile pour les citoyens et pour la démocratie³⁵ ». Au contraire, à l'absence d'une démocratie, la CENI est transformée en une institution d'appui à la dictature. Elle est dépouillée de toute son indépendance et de ses moyens d'action.

Le mécanisme approprié pour que la CENI recouvre son indépendance demeure la démocratisation du régime. Celle-ci passe par le respect absolu de la Constitution et la réalisation de l'alternance à la tête de la RDC. Dans l'impossibilité d'organisation des élections dans le délai constitutionnel, le recours aux articles 75 et 76 de la Constitution sont la voie régulière pour sortie de l'impasse. Je considère pour ma part comme un ordre illégal, l'arrêt R.Const. 262 de la Cour constitutionnelle du 11 mai 2016, car il viole la Constitution.

2.2. La composition de la CENI

La CENI est composée de treize membres désignés par les forces politiques de l'Assemblée nationale à raison de six délégués dont deux femmes par la Majorité et quatre (4) dont une femme par l'Opposition. La Société civile est représentée à la CENI par trois délégués provenant respectivement des confessions religieuses, des organisations féminines de défense des droits de la femme et des organisations d'éducation civique et électorale³⁶.

Cette composition est en grande partie partisane. Elle traduit les rapports de forces politiques au niveau de l'Assemblée nationale. L'on aurait voulu que la CENI soit composée de 4 membres de la Majorité, 4 membres de l'Opposition et 5 membres de la Société civile. En tant qu'arbitre de la

³⁵ MUHINDO MALONGA, T., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et Droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben, 2009, p. 540.

³⁶ Article 10 de la Loi n°13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, *Journal Officiel de la RDC*, Numéro spécial du 10 mai 2013.

compétition électorale, les forces politiques devaient y être représentées de manière égalitaire.

La composition de la CENI devient un lieu d'érosion de son indépendance par le fait que ses membres continuent à représenter et à défendre les intérêts de leurs partis politiques d'origines. Ils reçoivent des instructions des autorités extérieures en violation de l'article 22 de la Loi organique sur la CENI. Une affirmation d'indépendance à l'égard des partis qui les ont désignés, est sanctionnée par des pressions qui obligent à la démission. Les membres issus de la Société civile basculent facilement dans le camp le plus offrant. Comme mécanisme de reconquête, il convient d'exiger des partis politiques de respecter l'indépendance de la CENI, de ne chercher pas à influencer ses activités à travers leurs délégués et aux commissaires de respecter leur serment. Ceci n'est possible que dans un régime démocratique.

2.3. Le financement du processus électoral

Les ressources de la CENI proviennent du budget de l'Etat, des dons et legs ainsi que de l'assistance et de l'appui provenant des partenaires bilatéraux, multilatéraux et d'autres donateurs. La CENI peut, à travers le gouvernement, solliciter des partenaires internationaux l'assistance et l'appui nécessaire à l'organisation et au bon déroulement des processus électoraux et référendaires dans le respect de la législation en la matière³⁷.

Le financement de la CENI peut constituer un lieu d'érosion de son indépendance si et seulement si ce financement est assuré uniquement par le Gouvernement conformément au budget voté par le Parlement³⁸. En effet, les fonds alloués à la CENI à compte goutte en 2011, ont entraîné le non-

³⁷ Article 43 alinéa 1 de la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013.

³⁸ THAMBA THAMBA, R., *Le financement des élections en Afrique : Esquisse des enjeux et défis à partir de l'expérience congolaise*, Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2012.

respect du chronogramme d'exécution des activités influant négativement sur le processus électoral³⁹.

Cette tendance semble se confirmer avec le processus électoral 2015-2016. Le Parlement s'est acquitté de son devoir en allouant à la CENI depuis 2012 250 millions USD pour chaque exercice budgétaire. Ce qui totaliserait un milliard USD à la fin de l'année 2015⁴⁰. Le Gouvernement n'a pas su mobiliser cet argent pendant les quatre ans précédent. Ainsi l'incapacité du gouvernement à mobiliser les fonds ne doit pas être considérée comme une excuse. Au contraire elle est une défaillance lourde de conséquence si l'on était dans un régime démocratique. Surtout lorsque le train de vie des institutions politiques (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat et Gouvernement) conduit à des dépassements budgétaires qui frisent les détournements des fonds publics.

Comme mécanisme de reconquête, il importe de penser à la démocratisation du régime pour redonner au Parlement son pouvoir de suivi et de contrôle de l'exécution du budget national. Les partenaires internationaux peuvent toujours continuer à apporter leurs contributions financières pour la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit en RDC. L'option du financement alternatif des élections en RDC a été levée pour la première fois en 2004. Les confessions religieuses étaient prêtes à mobiliser les fidèles à financer leurs propres élections. Il reste cependant à étudier les modalités pratiques d'un tel financement.

2.4. Les rapports de la CENI avec les institutions publiques

En tant qu'organisme de droit public et une institution d'appui à la démocratie, la CENI entretient des rapports avec le gouvernement, le Parlement, le pouvoir judiciaire et les autres institutions d'appui à la

³⁹ CENI, *Les élections présidentielles et législatives...op. cit.*, p. 40.

⁴⁰ Dans le même ordre d'idées, lire BADIBANGA, S., « Depuis 2012, on a prévu jusqu'à 800 millions USD jusqu'à la fin du premier trimestre de 2015. Où est passé l'argent ? », www.lepotentiel.com, Consulté le 11 septembre 2015.

démocratie. Ces rapports légaux sont souvent transformés en des lieux d'érosion de l'indépendance de la CENI.

2.4.1. Les rapports de la CENI avec le gouvernement

Au niveau du gouvernement et au regard de sa mission, la CENI entretient des rapports avec notamment les Ministères du budget et des Finances (pour faciliter la libération des fonds inscrits au budget de la CENI), le Ministère de l'Intérieur (pour la transmission des listes des partis politiques agréés, l'accessibilité aux données démographiques et la sécurisation des processus électoraux et référendaires ; en ce compris celle du personnel, du matériel et des installations de la CENI), ainsi qu'avec le Ministère de la Communication et médias (pour faciliter l'éducation civique et la sensibilisation électorale, la campagne électorale et la pluralité médiatique).

Ces ministères deviennent des lieux érosifs de l'indépendance de la CENI lorsqu'ils font mauvais usage des services qu'ils doivent rendre à la CENI. Les Ministères des Finances et du budget deviennent érosifs pour l'indépendance de la CENI si les fonds alloués ne sont pas libérés et les lignes budgétaires non respectées. Pour le Ministère de l'Intérieur, son caractère érosif se manifeste chaque fois qu'il manipule la liste des partis politiques, les données de recensement de la population, troque la sécurisation des élections et pratique de la discrimination dans la sécurisation des candidats et de leurs activités de campagne. Le Ministère de la Communication et des médias qui torpille la régulation des médias, qui refuse l'accès aux médias publics des candidats de l'opposition devient érosif pour l'indépendance de la CENI⁴¹.

Comme mécanisme de reconquête de l'indépendance de la CENI à l'égard de ces ministères, il faut démocratiser le régime.

⁴¹ CIHUNDA HENGELELA, J. et MVITA KALUBI, R., « Les Institutions d'Appui à la Démocratie (IAD) en République Démocratique du Congo : cas du CSAC et de la CENI », *Congo-Afrique*, Kinshasa, Janvier 2015, pp. 36-48.

2.4.2. Les rapports de la CENI avec le Parlement

Le Parlement congolais est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. C'est l'Assemblée nationale qui est le plus concernée par les activités de la CENI. Le Sénat est concerné dans la votation du budget et dans le contrôle de son exécution. Ainsi, l'Assemblée nationale peut devenir un lieu érosif pour l'indépendance de la CENI. En amont, l'Assemblée nationale peut désigner des membres de la CENI moins capables d'assumer leur indépendance. En aval, l'Assemblée nationale peut sous-estimer le budget de la CENI et négliger de faire le suivi de l'exécution de ce budget⁴².

C'est le cas d'hypothèse dans lequel se trouve la CENI aujourd'hui, les parlementaires n'ont pas veillé sur l'exécution du budget qu'ils ont alloué à la CENI depuis 2012. L'explication plausible est que ce Parlement est devenu une chambre d'enregistrement des décisions de l'exécutif. Ici aussi la solution pour la reconquête de l'indépendance de la CENI est la même.

2.4.3. Les rapports de la CENI avec le pouvoir judiciaire

La CENI entretient des rapports étroits avec le pouvoir judiciaire. D'une part, tous les contentieux électoraux sont de la compétence des cours et tribunaux qui composent le Pouvoir judiciaire. Ainsi, la CENI intervient dans les contentieux électoraux, soit comme témoin aux fins de fournir aux juridictions compétentes les informations nécessaires au règlement des litiges, soit lorsqu'elle est, elle-même, mise en cause. Dans ce cas, elle est partie au contentieux⁴³. D'autre part, la CENI a l'obligation de déférer devant les cours et tribunaux les auteurs de violations de la loi électorale⁴⁴ et des violences électorales.

Le pouvoir judiciaire devrait être le rempart de l'indépendance de la CENI dans l'examen objectif des recours qui lui sont soumis par la CENI elle-

⁴² Article 10 alinéa 1 et 12 alinéa 2 de la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013.

⁴³ Article 26 alinéa 1 de la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013.

⁴⁴ Articles 79-99 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections...

même ou par les parties qui vont en justice contre la CENI. Alors que les textes juridiques reconnaissent des pouvoirs énormes au juge électoral⁴⁵, celui-ci a demeuré jusque-là la bouche de la CENI pour confirmer les résultats provisoires qu'elle lui soumet.

Le comportement récent de la Cour constitutionnelle et de son Parquet général ne rassure pas quant aux nombreuses attentes exprimées lorsque l'on installait cette Cour. Un cas peut être mis en exergue. Il s'agit de l'arrêt R.Const. 089/2015 de la Cour constitutionnelle par lequel elle a ordonné à la CENI « d'évaluer, en toute indépendance (sic) et impartialité, tout le processus électoral conduisant aux élections prévues dans son calendrier global du 12 février 2015⁴⁶... ». Cette évaluation n'a jamais été faite, sinon elle n'est pas connue du public. Elle conduirait un nouveau calendrier réaménagé.

Ce qui importe est qu'en vertu du principe de l'exécution immédiate des arrêts de la Cour, le Procureur général devrait poursuivre l'exécution de cette injonction⁴⁷. Celle-ci permettrait la publication d'un nouveau calendrier électoral. Ce qui n'a pas été fait depuis le 8 septembre 2015. Le Procureur général près la Cour constitutionnelle aurait-il, lui aussi, perdu son indépendance ?

Comme mécanisme de reconquête, le pouvoir judiciaire doit d'abord assumer sa propre indépendance avant de garantir celle de la CENI. Ceci n'est possible que dans un contexte démocratique.

2.5. Le partenariat de la CENI avec les partis politiques

Les partis politiques sont les premiers partenaires de la CENI. Cette dernière organise les élections pour eux et avec eux. L'hypothèse des candidats

⁴⁵ Lire ESAMBO KANGASHE, J.L., *Droit électoral congolais*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014.

⁴⁶ CC, 08 septembre 2015, R.Const. 089/2015, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, Numéro 21, pp. 82-92.

⁴⁷ Article 36 alinéa 3 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, *Journal Officiel de la RDC*, 54^{ème} Année, Numéro spécial du 22 mai 2015.

indépendants est une exception qui confirme cette règle. Cependant, les partis politiques peuvent constituer les lieux d'érosion de l'indépendance de la CENI de plusieurs manières. D'une manière générale, lorsqu'ils font obstruction à son fonctionnement.

Chaque fois que les partis politiques influencent ou tentent d'influencer leurs délégués à la CENI ils deviennent érosifs pour son indépendance. Il en est de même de la multiplication des partis ou leur dédoublement, leur refus ou incapacité à participer à l'ensemble du processus électoral et l'absence de l'encadrement de leurs militants. Cependant, les difficultés des partis politiques sont justifiées par le manque de financement public de leurs activités⁴⁸. Mais aussi par une volonté de fausser le jeu démocratique en désorganisant le système partisan.

Comme mécanisme de reconquête, il est impératif que le microcosme des partis politiques soit assaini. Il convient de mettre fin aux partis politiques des « mallettes » et des partis politiques familiaux par leur élimination à la suite d'un contrôle de leur fonctionnement effectif et des résultats électoraux successifs. Il faut également contrer l'émergence des partis politiques intégristes, fanatisés et « patrimoniaux ».

2.6. Le partenariat de la CENI avec les organisations de la Société civile (OSC)

Un processus électoral doit, le plus possible, être compris par une bonne frange de la population pour qu'il aboutisse aux résultats escomptés⁴⁹. Pour ce faire, il convient d'assurer à cette population une éducation civique et électorale en temps réel et de manière permanente. Une telle tâche ne peut être assurée par la CENI elle seule. D'où la nécessité pour la CENI de nouer des partenariats avec les organisations de la Société civile.

En quoi alors les OSC peuvent constituer un lieu érosif pour l'indépendance de la CENI ? Naturellement, il est inconcevable de penser que les OSC peuvent nuire à l'indépendance de la CENI. Mais en pratique lorsqu'elles

⁴⁸ Entretien avec Flavien MISONI MBAYAHE, Kinshasa, le 2 octobre 2015.

⁴⁹ CIHUNDA, J., « Culture électorale. Une formation pour l'observation des élections », *Politikonzoo. Journal des étudiants*, Kinshasa, 17 novembre 2003, p. 4.

peuvent s'abstenir pour des raisons diverses soit d'assurer l'éducation électorale, soit de faire l'observation électorale, les OSC peuvent placer la CENI dans une situation délicate susceptible d'effriter son indépendance. Elles peuvent contribuer à l'effacement de tous les témoins gênants dans les bureaux de vote et de dépouillement (BVD).

Grâce à leur expertise supposée ou avérée, les OSC peuvent influencer négativement le processus électoral. La CENI peut perdre de son indépendance lorsqu'elle est trop soumise à l'« expertocratie » des OSC électorale. C'est toute la guéguerre à laquelle on assiste en RDC entre les OSC qui pensent que les élections peuvent être organisées dans le délai constitutionnel avec le fichier de 2011 et celles qui préconisent l'ajournement des élections pour privilégier l'enrôlement des mineurs et des Congolais de l'étranger. Il convient de noter que l'expertise électorale devait intégrer les impératifs de l'ordre constitutionnel qui doit absolument être respecté. Si les élections sont un des éléments de cet ordre constitutionnel, elles ne peuvent cependant pas le supplanter.

Conclusion

L'indépendance d'une Commission électorale est une des conditions *sine qua non* de l'organisation des élections transparentes, libres et paisibles. Pour que cette indépendance soit effective, tous les lieux de son érosion doivent être assainis comme proposé dans cette brève étude. Tous les lieux érosifs n'ont pas été explorés. Il existe d'autres mécanismes de reconquête de l'indépendance d'une Commission électorale qui n'ont pas été épinglés compte tenu du cadre spatial et temporel ayant donné naissance à cette étude. Elle ouvre cependant des pistes de réflexions pour d'autres chercheurs.

Il convient de rappeler à tous les acteurs intervenant dans le processus électoral en RDC qu'il est important de respecter l'indépendance de la CENI pour ainsi espérer matérialiser «...*notre volonté commune de bâtir, au cœur de l'Afrique, un Etat de droit et une Nation puissante et prospère, fondée sur une véritable démocratie politique, économique, sociale et*

culturelle ». C'est là la voie de la paix et de la stabilité pour la RDC et pour toute l'Afrique des Grands Lacs.

Références bibliographiques

1. Textes juridiques

- Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé, le 11 juillet 2000 ;
- Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, Addis Abeba, 30 janvier 2007 ;
- Traité de la SADC, Windhoek, le 17 août 1992 ;
- Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, Nairobi, le 15 décembre 2006 ;
- Protocole de coopération en matière politique, de défense et de sécurité, Blantyre, le 14 août 2001 ;
- Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006 (Textes coordonnés), *JORDC*, 52^{ème} Année, Numéro spécial du 5 février 2011 ;
- Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (Textes coordonnés et mis à jour), *JORDC*, 55^{ème} année, Numéro spécial du 10 juillet 2014.

2. Jurisprudence

- CC, 08 septembre 2015, R.Const. 089/2015, *JORDC*, 56^{ème} année, Numéro 21 ;
- Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, *JORDC*, 54^{ème} Année, Numéro spécial du 22 mai 2015 ;
- CC, 11 mai 2016, R.Const. 262, *JORDC*, 57^{ème} année, Numéro spécial du 5 juillet 2016.

3. Doctrine

- BALANDA, G., *Le nouveau Droit Constitutionnel Zaïrois*, Paris, Nouvelles Editions Africaines, 1972 ;
- BALINNGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, Nairobi, Août 2010 ;
- CIHUNDA HENGELELA, J. et MVITA KALUBI, R., « Les Institutions d'Appui à la Démocratie (IAD) en République Démocratique du Congo : cas du CSAC et de la CENI », *Congo-Afrique*, Kinshasa, Janvier 2015 ;
- CIHUNDA HENGELELA, J., « Intégration de la République Démocratique du Congo à la SADC : Traité, domaines de coopération et perspectives d'avenir », *Librairie africaine d'études juridiques*, Nairobi, Août 2010 ;
- DE SAINT MOULIN, L., « Analyse des résultats officiels des élections du 28 novembre 2011 », *Congo-Afrique* (Février 2012) n° 462 ;
- ESAMBO KANGASHE, J.L., *La constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010 ;
- ESAMBO KANGASHE, J.L., *Droit électoral congolais*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014 ;
- GEORGES, P. et SIAT, G., *Droit public*, 15^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2006 ;
- KAMBALE, P., « Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest », in MADIO FALL, I., HOUNKPE, M. et al., *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Johannesburg, OSF, 2011 ;

- KAMUKUNY MUKINAY, A., *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de doctorat, Université de Kinshasa, 2007 ;
- KAMUKUNY MUKINAY, A., *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, EUA, 2011.
- MAKULILO, A.B., « Tanzania », in MAKULILO A.B., NTAGANDA, E. et al, *Election Management Bodies in East Africa. A comparative study of the contribution of electoral commissions to the strengthening of democracy*, Johannesburg, OSF, 2015;
- MPONGO-BOKAKO BAUTOLINGA, E., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome 1, *Théorie générale des institutions politiques de l'Etat*, Kinshasa, EUA, 2001 ;
- MUHINDO MALONGA, T., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et Droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben, 2009 ;
- MUHOLONGU MALUMALU, A. et MAKUMYAVIRI M'PONDJI, A., « Question des organes de gestion électorale en Afrique », in *KAS, Démocratie, décentralisation et économie sociale de marché en République Démocratique du Congo. Recueil des textes pour les décideurs politiques*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2013 ;
- NSAKA KABUNDA, A.M., « La problématique de l'affiliation multiple de la RDC aux organisations africaines : état de la question, conflits potentiels et solutions », *Librairie africaine d'études juridiques*, Kinshasa, Août 2013 ;
- NTUMBA-LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, EUA, 2007.

4. Autres sources

- CENI, *Les élections présidentielles et législatives du 28 novembre en République Démocratique du Congo. Défis, stratégies et résultats*, Kinshasa, Mars 2012 ;

- CIHUNDA, J., « Culture électorale. Une formation pour l'observation des élections », *Politikonzoo. Journal des étudiants*, Kinshasa, 17 novembre 2003 ;
- Entretien avec Flavien MISONI MBAYAHE, Kinshasa, le 2 octobre 2015 ;
- IDEA, Gestion électorale. Un aperçu du guide international IDEA, Stockholm, 2008 ; <http://www.idea.int> (Consulté le 21 août 2015) ;
- NGONDO NDJONDO, A., *La révision du fichier électoral par la Commission électorale nationale indépendante dans l'antenne d'Idiofa : Analyse des problèmes techniques et socio-politiques*, Mémoire de DES, Faculté des Sciences sociales, Administratives et politiques, Université de Kinshasa, année académique 2014-2015 ;
- Résolution n° DIC/CPJ/09 sur la Commission électorale nationale indépendante, Sun City, le 18 avril 2002 ;
- BADIBANGA, S., « Depuis 2012, on a prévu jusqu'à 800 millions USD jusqu'à la fin du premier trimestre de 2015. Où est passé l'argent ? », www.lepotentiel.com, (Consulté le 11 septembre 2015) ;
- THAMBA THAMBA, R., *Le financement des élections en Afrique : Esquisse des enjeux et défis à partir de l'expérience congolaise*, Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2012.

INDEPENDANTE, MAIS SOUS CONTROLE ? REFLEXION PRAXEOLOGIQUE SUR L'INDEPENDANCE DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE¹

Par

Alain-Joseph Lomandja

2006 – 2016 : Dix ans se sont écoulés depuis que la RD Congo a renoué avec la tradition d'élections démocratiques et pluralistes. Dix ans représentent une riche période d'apprentissage et de progressive maturation permettant d'évaluer cette jeune tradition électorale², de mesurer les acquis et de réfléchir sur les ratés en vue d'améliorer les prochains processus électoraux. Cette exigence d'évaluation s'avère d'autant plus urgente que la RD Congo donne l'impression de ne pas tirer suffisamment de leçons de cette tradition électorale qui s'écrit presque toujours dans le sang³.

Si un processus électoral a toujours été considéré comme le miroir instantané, révélateur de l'état d'une nation démocratique à un moment

¹ Cet article est une reprise et une réécriture d'un article publié le 17 août 2015 sur <http://desc-wondo.org/fr/>.

² Il convient de souligner que le pays n'a pas connu une tradition de véritables élections démocratiques et pluralistes. Certes, il y a eu les élections municipales de 1957, les élections communales de 1959, les élections législatives de mai 1960, le référendum constitutionnel de 1964 et les législatives de 1965 ; mais, globalement, l'histoire électorale de la RD Congo n'est pas celle d'élections pluralistes. Sous la « deuxième République », le pays a connu 5 élections législatives (1975, 1970, 1977, 1982 et 1987) et deux présidentielles (1977 et 1984), toutes sous le régime du Parti Unique et du candidat unique. Cf. https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_en_R%C3%A9publique_d%C3%A9mocratique_du_Congo

³ Je me permets de renvoyer ici à mon article « Processus électoral 2015 – 2016 : réflexions inachevées sur une difficile réforme électorale en RD Congo » publié le 23 mars 2015 sur DESC-WONDO : <http://desc-wondo.org/fr/rdc-difficile-reforme-du-processus-electoral-2015-2016-alain-joseph-lomandja/>

donné de son histoire, l'indépendance, le professionnalisme et l'impartialité de l'administration électorale – organe de gestion des élections ou commission électorale – reste le thermomètre de la crédibilité et de la fiabilité de tout processus électoral. C'est pourquoi, dans cet article, nous nous proposons de mener une réflexion praxéologique sur l'indépendance des commissions électorales en RD Congo. Si cette indépendance est solidement garantie dans le cadre juridique électoral congolais, les contradictions des dispositions légales et les pesanteurs politiques la limitent considérablement et appellent à une réforme urgente.

Il s'agira de comprendre le sens et les enjeux de cette indépendance. Juridiquement affirmée, parvient-elle à garantir suffisamment l'indépendance d'action de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI en sigle) ? Et le mode de désignation de ses membres est-elle toujours compatible avec cette notion d'indépendance ? Quels avantages offre un organe de gestion des élections totalement indépendante ? Existe-t-il un lien entre l'indépendance de l'organe de gestion des élections, la perception de crédibilité des élections et la violence électorale ? Comment garantir davantage l'indépendance et le professionnalisme de la CENI en RD Congo ? Telles sont entre autres des questions qui structurent cette réflexion voulue praxéologique dans sa finalité.

Au-delà des dispositions légales et/ou formelles, en soi nécessaires mais non suffisantes pour garantir une véritable indépendance de la CENI, nous examinerons d'autres facteurs qui, en plus des contradictions des dispositions légales actuelles, limitent cette indépendance. Nous proposerons enfin des pistes de solution susceptibles de concilier l'indépendance structurelle (le fait de l'existence d'une commission dite indépendante) et une véritable indépendance d'action d'une telle

commission⁴. Nous posons comme préalable de cette réflexion qu'il ne faut pas confondre indépendance structurelle et indépendance d'action, mais qu'il faut savoir les articuler pour le bien de la Nation.

1. Contexte de la réflexion

Cette réflexion est née de quelques faits anodins, mais bien symptomatiques. Le 11 juillet 2015, Monsieur Evariste Boshab, Vice-premier ministre et Ministre de l'Intérieur de la RDC, annonce, à la surprise générale, le calendrier de l'élection des gouverneurs de nouvelles provinces qu'il programme entre le 27 et le 31 juillet 2015⁵. A la surprise générale, étant donné qu'il s'agit là d'une prérogative constitutionnelle exclusive de la CENI. Douze jours plus tard, celle-ci publiait⁶, à son tour, le calendrier pour l'élection de Gouverneurs et Vice-gouverneurs de 21 nouvelles provinces fixés au 31 août 2015⁷, avant de la reporter au 06 octobre 2015⁸.

Avec le recul du temps, ces faits aident à comprendre les changements qui interviendront quelques mois plus tard lors de la recomposition de la CENI, à la demande de la famille politique du Président de la République, la Majorité Présidentielle (MP). Le 05 août de la même année, c'était autour de la Dynamique de l'opposition de lancer un ultimatum à la CENI, lui enjoignant de reprendre à zéro les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs au plus tard le 15 octobre 2015. Ainsi, toutes les parties semblent vouloir donner des ordres à la CENI dont l'indépendance est souvent remise en cause. Et depuis la démission de Feu Abbé Malumalu

⁴ Nous empruntons l'expression d'indépendance structurelle à ACE qui parle de « structural independence » et de « fearless independence ». Cf. <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>

⁵ Voir ce lien: <http://radiokapi.net/actualite/2015/07/13/rdc-les-elections-des-gouverneurs-de-nouvelles-provinces-prevues-entre-le-27-le-31-juillet/#more-213360>.

⁶ Par sa Décision n° 013/CENI/BUR/15 du 23 Juillet 2015.

⁷ Voir <http://radiokapi.net/actualite/2015/07/23/rdc-lelection-des-gouverneurs-des-nouvelles-provinces-fixee-au-31-aout/>

⁸ Par sa Décision n° 014/CENI/BUR/15 du 28 Juillet 2015, voir aussi le lien : <http://radiokapi.net/actualite/2015/07/28/elections-des-gouverneurs-le-depot-des-candidatures-prolonge-au-28-aout/>

intervenue le 10 octobre 2015⁹, la CENI a été restructurée pour obéir à la logique des quotas politiques. Cette restructuration basée uniquement sur des considérations politiques a porté un coup fatal à la perception que les citoyens ont de la CENI. Les acteurs politiques clament et réclament tous l'indépendance de cette CENI, mais, en pratique, on a l'impression que chacun rêve d'une CENI sous sa coupe comme garantie des victoires électorales. Depuis 2003 en effet, les acteurs politiques placent continuellement l'administration électorale sous leur contrôle, entre autres par le mode de désignation de ses membres.

2. Processus électoral, droits humains et administration électorale

Pour comprendre l'intérêt que porte la question de l'indépendance de l'administration électorale¹⁰, il est important de rattacher celle-ci à l'intégralité du processus électoral entendu comme une démarche qui favorise et promeut la mise en œuvre ou la jouissance des droits électoraux du Souverain primaire. En effet, la vitalité de la démocratie réside entre autres dans le fait qu'il s'agit d'« un système qui assure la participation des citoyens aux choix politiques et garantit aux gouvernés la possibilité de choisir et de contrôler leurs gouvernants, ou de les remplacer de manière pacifique lorsque cela s'avère opportun »¹¹. On voit là les trois rôles dévolus au Peuple, Souverain primaire, dans une démocratie : élire ses représentants, les contrôler et les remplacer pacifiquement. C'est dans cette perspective que toute démocratie est toujours déjà et nécessairement participative. La participation des citoyens consiste ainsi à élire leurs représentants, à les contrôler et à les remplacer pacifiquement, en cas de besoin.

⁹Voir www.radiokapi.net/2005/10/10/actualite/politique/rdc-labbe-malumu-demissionne-de-la-presidence-de-la-ceni

¹⁰ Nous parlerons indistinctement d'organe de gestion des élections, de commission électorale ou de CENI.

¹¹ JEAN-PAUL II, *Encyclique Centesimus Annus*, Rome 1991, Librairie éditrice du Vatican, n° 46.

Ainsi, c'est à l'administration électorale qu'incombe la lourde responsabilité de concrétiser cette participation citoyenne par l'organisation d'activités pré-électorales, électorales et post-électorales dans des conditions optimales de transparence et d'équité. C'est dans cette perspective qu'elle doit être guidée dans son action par les principes d'indépendance, d'impartialité, de neutralité, d'intégrité, de transparence, d'efficacité, de professionnalisme et d'esprit de service¹². Ce sont ces principes qui permettent de garantir la conformité d'un processus électoral aux standards internationaux. Ceux-ci représentent les obligations internationales garanties par le cadre juridique international ratifié souverainement par la RD Congo. Un travail de collaboration internationale a permis au Centre Carter de résumer ces obligations internationales en 21 droits électoraux principaux que l'administration électorale est appelée à respecter et à faire respecter : le droit de participer aux affaires publiques de son pays ; le droit de vote ; le droit d'avoir des élections périodiques, conformément à la loi ; le droit aux élections intègres qui reflètent la libre expression de la volonté du peuple (transparence, absence de discrimination et de corruption) ; le droit au vote secret ; le droit au suffrage universel ; le droit au suffrage égal (principe d' «une personne, une voix » contre le vote multiple); le droit d'être élu ; le droit d'accès à l'information ; la liberté de mouvement ; la liberté d'association ; la liberté de réunion ; la liberté d'opinion et d'expression ; le droit à la sécurité de la personne ; le droit à l'égalité entre hommes et femmes ; le droit à l'égalité devant la loi ; le droit à la prévention de la corruption par l'Etat ; le droit à un recours effectif ; le droit à un procès juste et impartial ; la garantie de la primauté de la loi et l'obligation pour l'Etat de prendre des mesures visant à rendre effective la jouissance de tous ces droits¹³.

¹²Voir <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>

¹³Voir www.cartercenter.org/peace/index.html: Cette liste des droits électoraux est une systématisation des droits contenus dans les traités et conventions internationaux, notamment la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, le *Pacte International relatif aux droits Civils et Politiques*. Pour une liste exhaustive de ces instruments juridiques mais aussi dans la Constitution congolaise.

Dans le contexte des démocraties balbutiantes comme en RD Congo, ces droits ne peuvent être garantis que par une administration électorale réellement indépendante. De ce point de vue, l'indépendance de la CENI est avant tout une exigence citoyenne et une garantie de respect des droits humains électoraux lors d'un processus électoral.

3. Les organes indépendants de gestion des élections, une conquête et un acquis des processus de démocratisation

L'institution des Commissions Electorales Indépendantes en Afrique, partiellement ou totalement séparées des administrations publiques ou des ministères de tutelle, est étroitement liée aux processus de démocratisation enclenchés autour des années 1990¹⁴. Dans un contexte de lutte contre les pouvoirs dictatoriaux ou de sortie de conflits armés, les acteurs politiques et les organisations de la société civile avaient besoin des administrations électorales offrant des garanties suffisantes d'indépendance et de neutralité. Ces organes indépendants de gestion des élections représentaient une garantie de progrès démocratique et d'alternance pacifique dans la gestion des Etats. Dans ce contexte, les premiers efforts ont consisté à séparer autant que faire se pouvait l'organisation des élections, confiée à une commission indépendante, du pouvoir en place. Indépendance s'entendait d'abord vis-à-vis du pouvoir en place et d'autres institutions de la République, sans que ne soit exclue une certaine collaboration institutionnelle indispensable.

En RD Congo, la Commission Electorale Indépendante (CEI) a été instituée par l'accord global et inclusif de Pretoria et la Constitution de transition comme une des « institutions d'appui à la démocratie ». La mission de cette institution de la Transition était de « garantir la neutralité et l'impartialité

¹⁴ Lire, ISMAILA MADIOR FALL et al., *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Johannesburg, Open Society Foundations, 2012, p. 1s.

dans l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes »¹⁵. L'expression « institution d'appui à la démocratie » traduit en elle-même l'idée que les participants au dialogue avaient de la CEI. La Constitution du 18 février 2006, tout comme les lois organiques portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, ont consacré celle-ci comme une institution permanente. Nous y reviendrons.

Ce processus qui a abouti à la mise en place des administrations électorales indépendantes comporte des avantages historiques importants, dont celui d'avoir conduit à des alternances démocratiques pacifiques. De la même façon, cette indépendance des administrations électorales a eu un impact considérable sur la qualité de certaines élections, partant sur la participation des populations à la gestion de leurs pays. Point n'est besoin de rappeler que la perception d'indépendance et de neutralité de l'administration électorale augmente la perception de crédibilité du processus électoral. Si, à l'inverse, et comme il en fut le cas en 2011 en RD Congo, la perception des citoyens et citoyennes reste marquée par l'idée que les résultats des élections n'ont pas reflété fidèlement le choix du Peuple, l'indépendance et la neutralité de l'administration électorale sont (re-)mises en doute dans l'imaginaire collectif. Par voie de conséquence, la participation citoyenne aux processus électoraux en prend un coup sérieux. D'ailleurs, il est assez instructif que l'opinion publique africaine a tendance à ne saluer que les élections qui ouvrent à l'alternance politique, alors qu'une élection démocratique peut aussi être remportée par le pouvoir en place. Cela est dû au fait que les élections ont été perçues dès le départ comme des moyens de démocratisation et d'alternances politiques. Dans cette perspective, le progrès démocratique et l'innovation résident dans les commissions électorales vraiment indépendantes et neutres. Sans cela, on n'est pas plus avancé qu'à l'époque des partis et/ou candidats uniques. L'intégration de cette indépendance dans le cadre juridique électoral représente un acquis majeur, quoique non suffisant, du progrès démocratique.

¹⁵ Articles 154 et 155 de la Constitution de transition. Les articles des lois seront cités directement dans le corps du texte.

4. Une conquête passée dans la législation congolaise

La RD Congo n'est pas restée en marge de cette évolution historique : en 2002, le pays lève l'option de la mise en place d'une institution indépendante de gestion des élections. L'Accord Global et Inclusif du 17 décembre 2002 et la Constitution de la Transition du 04 avril 2003 créent la Commission Electorale Indépendante comme institution d'appui à la démocratie dotée de « la personnalité juridique » et « *jouissant de l'indépendance d'action par rapport aux autres institutions de la République* »¹⁶. Cette indépendance est encore renforcée théoriquement par le fait que seuls les délégués de la composante « *Forces Vives* » peuvent présider les institutions d'appui à la démocratie¹⁷.

La Constitution du 18 Février 2006 institue la Commission Electorale Nationale Indépendante, la dote de la personnalité juridique et lui reconnaît les mêmes attributions déjà contenues dans la Constitution de Transition :

*« Il est institué une Commission électorale nationale indépendante dotée de la personnalité juridique. La Commission électorale nationale indépendante est chargée de l'organisation du processus électoral, notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assure la régularité du processus électoral et référendaire »*¹⁸

L'article 5 de la Constitution exprime *in nuce* le rôle de la CENI qui est de permettre l'expression de la souveraineté du peuple congolais :

« La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum. Le suffrage est universel, égal et secret. Il est direct ou indirect. »

¹⁶Article 156 de la Constitution de la Transition.

¹⁷*Ibid.*, Article 157.

¹⁸Article 211.

La loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI souligne dans ses articles 2, 6 et 7 l'indépendance de cette institution en ces termes :

« La Commission électorale nationale indépendante (...) est une institution d'appui à la démocratie. Elle est un organisme de droit public, permanent et neutre doté de la personnalité juridique. La CENI jouit de l'autonomie administrative et financière. Elle dispose d'un budget propre sous forme de dotation. Celle-ci peut être complétée par des apports extérieurs. Dans l'exercice de sa mission, la CENI jouit de l'indépendance d'action par rapport aux autres institutions. Elle bénéficie néanmoins de leur collaboration ».

La loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI, n'a pas touché à ce socle de dispositions légales garantissant l'indépendance et la neutralité de la CENI.

D'un point de vue strictement juridique, on pourrait donc affirmer que l'indépendance structurelle (aspect formel) et l'indépendance d'action (aspect normatif)¹⁹ de la CENI sont garanties en RD Congo. Et pourtant il existe d'autres dispositions légales et tout un faisceau d'éléments contextuels qui limitent assez largement la portée de cette indépendance de la CENI.

5. Quand le politique tient le juridique et le technique au pas ...

En même temps que les dispositions consacrant théoriquement l'indépendance de l'Organe de gestion des élections en RD Congo, les lois en ajoutent d'autres qui limitent pour ainsi dire la portée pratique de cette indépendance. Ces dispositions légales trahissent la volonté et la détermination des acteurs politiques en général et du législateur en particulier de garder un contrôle sur l'administration électorale. Il s'agit principalement des dispositions relatives à la composition de la CENI et au mode de désignation de ses membres. De la CEI jusqu'aux deux formes de CENI, la jeune histoire électorale de la RD Congo reste dominée par ce que

¹⁹ Voir. <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>

je pourrais appeler un « *consensus de surreprésentation de la classe politique dans l'administration électorale* ». Cette tendance à la domestication de l'administration électorale relève probablement du tropisme mobutiste de la classe politique congolaise actuelle. Illustrons cette tendance par des faits.

La CEI fut composée de 21 membres en raison de 3 membres par composante et 2 par entité ayant participé au dialogue intercongolais. Ce savant dosage révèle le fragile équilibre de force entre les belligérants. D'ailleurs les 7 commissions de la CEI ont été chacune présidées par les représentants des composantes et entités. A en croire les Professeurs P. Ngoma-Binda et J. Otemikongo et Madame L. Moswa, cette répartition offrait la garantie de la mainmise politique de chaque partie prenante au dialogue intercongolais sur la CEI²⁰. Le politique a eu le dessus, même si cette réalité peut se comprendre dans un contexte de sortie de guerre, comme l'a été aussi le fameux « 1 + 4 » en tant que structure de gouvernance transitoire et transitionnelle. Il est d'ailleurs reconnu que la CEI a « *observé de manière largement satisfaisante l'autonomie et l'indépendance de l'administration électorale* »²¹.

Au moment de mettre en place la CENI, la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI pose en son article 12 ce principe :

« Les membres de la CENI sont choisis parmi les personnalités indépendantes reconnues pour leur compétence, intégrité morale, probité et honnêteté intellectuelle ».

Ce principe fait penser à une CENI composée d'experts. Entretemps, l'art. 10 de la même loi stipule que « la CENI est composée de sept membres dont

²⁰ Lire NGOMA-BINDA, P., OTEMIKONGO MANDEFU, J. et MOSWA MOMBO, L., *République Démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, Johannesburg, Open Society Initiative for Southern Africa, 2010, p. 78.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

quatre désignés par la Majorité et trois par l'Opposition à l'Assemblée nationale ». Théoriquement donc, les personnalités indépendantes dont parle l'art. 12 sont désignées par la Majorité et par l'Opposition. Feu Abbé Malumalu, ancien président de la CEI et de la CENI nous a même fait croire lors d'une réunion des Commissions Justice et Paix que tous les 7 membres de la CENI proviendraient de la société civile, mais qu'ils seraient seulement désignés par les forces politiques présentes à l'Assemblée Nationale. Dans les faits, au lieu des personnalités indépendantes, Majorité et Opposition ont plutôt désigné leurs propres membres ou des personnes politiquement proches. Ainsi est-on passé des membres de la CENI « **désignés par** » aux membres désignés « **au sein de** » la Majorité et de l'Opposition. La majorité qui contestait certaines candidatures de l'opposition jugées trop politiques et non indépendantes, les avalisera dans une démarche politicienne le jour même où elle faisait passer sa révision constitutionnelle ramenant l'élection présidentielle à un seul tour en RD Congo. Le politique a tenu le juridique en état et le technique au pas.

Dans leur intéressante étude déjà citée, les Professeurs P. Ngoma-Binda , J. Otemikongo et Madame L. Moswa ont décrit cette politisation de la CEI et de la CENI en des termes si appropriés que je me permets de les citer longuement. Parlant de la composition de la CEI, ils écrivent :

« Il apparaît ainsi clairement de [la] composition que la CEI n'était pas à proprement parler indépendante, c'est-à-dire émancipée de toute représentation partisane. Elle était placée sous contrôle politique, même si ce contrôle était censé être équilibré, ses membres ayant été désignés dans un souci de représentativité des différentes tendances politiques signataires de l'Accord Global et Inclusif. En vue d'assurer que le contrôle politique de la CEI était effectif et se reflétait dans les opérations, chaque membre du Bureau, à l'exception du président de la CEI qui assurait une coordination générale, présidait une des sept commissions spéciales de la CEI. La loi sur la CENI aggrave cette politisation de l'organisme de gestion des élections. Cette nouvelle institution qui succédera à la CEI sera désormais gérée par un organe unique, le Bureau, composé de sept membres, dont quatre seront désignés par la Majorité et trois par l'Opposition à l'Assemblée nationale. Cette politisation et la marginalisation conséquente de la Société civile rompt radicalement avec le compromis de l'Accord Global et Inclusif qui

confiait à celle-ci la présidence de la CEI comme par ailleurs celle de toutes les autres institutions d'appui à la démocratie créées pendant la période de transition »²².

La mise en place de la nouvelle CENI en 2013 n'a pas échappé à la règle de la surreprésentation politique dans l'administration électorale. L'art. 10 de la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI, stipule :

« La CENI est composée de treize membres désignés par les forces politiques de l'Assemblée Nationale à raison de six délégués dont deux femmes par la Majorité et de quatre dont une femme par l'Opposition politique. La Société Civile y est représentée par trois délégués issus respectivement de : 1. confessions religieuses ; 2. organisations féminines de défense des droits de la femme ; 3. organisation d'éducation civique et électorale ».

Dans cet article apparaît la notion imprécise de « **délégués** » qui signifie en fait les membres des composantes mentionnées. Puisque la société civile est représentée à la nouvelle CENI par 3 délégués, on pourrait aussi comprendre que les 10 autres membres sont des délégués respectifs de la Majorité et de l'Opposition. Par conséquent, on n'a plus seulement des membres de la CENI désignés par les forces politiques de l'Assemblée Nationale, mais ces membres sont des délégués de leurs familles politiques ! Du coup, cette loi qui a été présentée comme un progrès par rapport à celle de 2010, au regard de l'intégration de la société civile, n'a pas fait progresser le pays dans le sens de l'indépendance d'action.

Un autre élément non négligeable est la guerre de l'ombre des acteurs politiques dans la récupération des délégués de la société civile au sein de la CENI lors du tumultueux processus de leur désignation. Chaque camp voulait s'assurer du soutien de ces délégués de la société civile dans les rapports intra-institutionnels au sein de la CENI. Pour avoir vécu de près ces tractations et accompagné les acteurs de la société civile à l'époque où je

²² NGOMA-BINDA, P., OTEMIKONGO MANDEFU, J. et MOSWA MOMBO, L., *Op. cit.*, p. 84.

travaillais comme consultant du Centre Carter en RD Congo, je peux attester que la bataille a été rude. Et le politique a encore eu le dessus sur tout. Une délégation provinciale arrivée de façon inattendue et quasi-mystérieuse²³ à Kinshasa a fait la différence dans la désignation des membres de cette composante à la CENI.

Comme on le voit, bien que le cadre juridique congolais garantisse l'indépendance structurelle et l'indépendance d'action de l'administration électorale, il en limite la portée par le mode de désignation des membres de la CENI et par ce que nous avons appelé la surreprésentation politique de la classe politique. Maintenant, nous voudrions aborder rapidement d'autres facteurs qui limitent l'indépendance d'action de la CENI.

6. Autres facteurs de limitation de l'indépendance de la CENI

Le site *The ACE Electoral Knowledge Network* donne un aperçu assez large des facteurs qui ont de l'impact sur l'indépendance des organes chargés des élections. C'est le cas des attentes politiques et sociales, de l'environnement culturel, l'engagement politique à permettre l'organe de gestion des élections à travailler en toute liberté et impartialité, la qualification des membres, etc. A ce sujet, ACE écrit: "Electoral Management Body (EMB) behaviour also depends on the electoral framework, political and social expectations, and the cultural environment within which each EMB operates. Influences include the political commitment to allow an EMB to act freely and impartially, the range of powers and functions given to an EMB, the qualifications of members or staff for appointment and their terms of office, the way in which members and/or staff are selected and appointed, the oversight and accountability framework, and whether the EMB has a legal personality and is thus able to sue and be sued"²⁴. Ainsi, la question de l'indépendance est intégrée dans un contexte socio-culturel et politique

²³ Il était difficile de savoir en ce moment-là qui a fait venir la délégation, qui a payé les titres de voyage et aux frais de qui cette délégation provinciale était logé, nourri et blanchi à Kinshasa.

²⁴ Voir <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>

complexe. Pascal Kambale note quatre facteurs clé qui ont plus d'impact sur l'indépendance d'un organe de gestion des élections que les dispositions juridiques ou le modèle d'institution choisi : le mode de désignation des membres, la sécurité de l'emploi, le mandat et la maîtrise des ressources financières des élections²⁵. En ce qui concerne la RDC, seul le mandat est clairement défini, alors que les trois autres éléments sont soumis aux aléas des contextes politiques. Ayant déjà longuement abordé la question du mode de désignation des membres de la CENI, nous reviendrons encore rapidement et en passant sur les deux autres éléments.

Pour le cas spécifique de la RD Congo, on pourrait noter rapidement d'autres facteurs typiques qui limitent considérablement l'indépendance et l'autonomie d'action de la CENI. Il s'agit entre autres :

a) **Le choix constant du modèle politique de CENI** sans garantie de l'expertise électorale susceptible de promouvoir une réelle indépendance de l'administration électorale. Parfois, nous avons entendu des menaces des composantes voulant retirer leurs représentants de la CENI. Bien plus, les propositions des composantes ne font l'objet d'aucune discussion au sein du Parlement. Elles sont juste entérinées comme une lettre à la poste.

b) **Le manque de professionnalisme des membres « politiciens » de la CENI** qui doit constamment former son personnel sur le tas. Il en va aussi d'une certaine instabilité de l'administration électorale au niveau provincial et local. Les agents de la CENI n'ont pas obtenu le statut de fonctionnaires de l'Etat et travaillent sur une base contractuelle et périodique. D'où le gâchis de nouvelles formations et de nouvelles embauches à chaque processus électoral.

c) **L'instabilité du mandat des membres de la CENI** : l'art. 13 de la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI stipule que le mandat des membres de la CENI est de 6 ans non renouvelable. Or, ils sont désignés à l'Assemblée Nationale selon un quota proportionnel au nombre des députés de l'actuelle Majorité

²⁵ ISMAILA MADIOR FALL et al., *Op. cit.*, p. 4 et ss.

comme de l'actuelle opposition. Le mode de désignation des membres de la CENI par quotas Majorité – Opposition contredit cette disposition de la loi sur le nombre d'années du mandat des membres de la CENI, dans la mesure où une législature dure 5 ans et chaque nouvelle majorité voudra à son tour être majoritaire à la CENI. Et même si l'actuelle Majorité remportait les élections législatives, les rapports de force internes vont varier selon le poids électoral de chaque parti membre de la Majorité. Cela risque d'entraîner un changement dans la composition de la CENI. Par conséquent, aucune CENI ne pourra durer 6 ans, car les majorités peuvent changer tous les **5 ans** à l'Assemblée Nationale. Il aurait été plus logique soit de calquer le mandat des membres de la CENI à la durée de la législature soit d'éviter d'aliéner l'indépendance de la CENI à ce mode politique de désignation. La deuxième option est la plus profitable à la Nation.

d) **La dépendance financière de la CENI vis-à-vis du Gouvernement** : certes, la CENI jouit de l'autonomie de gestion de son budget, mais celui-ci est largement tributaire du bon vouloir du Gouvernement. Les dotations ne respectent pas toujours les contraintes du chronogramme de la CENI. A se demander s'il ne s'agit pas d'un calcul politicien. En effet, le pays vient d'être plongé dans une grave crise constitutionnelle et institutionnelle à cause du non décaissement de l'argent en faveur de la CENI. Il faut aussi ajouter ici le coût prohibitif des élections en RD Congo. L'insécurité de financement est une limitation importante de l'indépendance d'action de la CENI.

e) **Le poids de la communauté internationale sur le fonctionnement de la CENI** : il existe une grande dépendance de la CENI vis-à-vis de la Communauté internationale. Non seulement elle finance très largement le budget électoral, mais cette communauté internationale colle à la CENI une « expertise électorale » très coûteuse qui, en 2011, gérait les fonds des bailleurs sans en référer au Bureau de la CENI. L'observation électorale internationale jouit aussi d'un grand soutien politique et financier de la Communauté internationale. Déployant en général des équipes réduites d'observateurs presque exclusivement dans les grandes villes où la sécurité

est jugée satisfaisante, les missions internationales d'observation électorale disposent paradoxalement d'une voix prépondérante dans l'évaluation des processus électoraux.

f) **Le dysfonctionnement d'autres institutions de la République** appelées à collaborer avec la CENI qui entraîne des conséquences négatives sur le travail de celle-ci : une mauvaise gestion du contentieux électoral par exemple aura un impact non négligeable sur la perception globale du processus électoral. Par idéalisme, les congolais veulent que la CENI fonctionne parfaitement dans un environnement de grande corruption affectant les autres institutions de l'Etat. L'attitude du Parlement à ce sujet est assez symptomatique : non seulement il tarde à doter la CENI des lois nécessaires à l'avancement du processus électoral (respect des délais !), mais le Parlement déstabilise celle-ci en modifiant ces lois suivant les intérêts et calculs politiques.

g) **Le fonctionnement épisodique des partis politiques et leur faible capacité d'organisation** : la plupart des partis ne fonctionnent que lors de la saison électorale et de manière assez autocratique. L'absence de financement public des partis politiques ne facilite pas non plus le travail de la CENI et ne place pas les compétiteurs sur un même pied d'égalité. Ce manque de financement ne permet pas aux partis politiques de développer une véritable expertise électorale qui est attendue d'eux comme sensibilisateurs des populations aux enjeux électoraux.

i) **Une collaboration tendue avec les parties prenantes au processus électoral** : Ces tensions pourraient s'expliquer par l'absence d'une culture démocratique, de fair-play électoral et de consensus politique sur les grandes questions républicaines dans le chef de la classe politique congolaise.

7. Propositions de réformes

Avoir une commission électorale indépendante est un progrès indéniable ; mais cette indépendance structurelle ne signifie pas nécessairement et

n'induit pas automatiquement une indépendance d'action sur le terrain. Celle-ci restera à conquérir tant que nos démocraties seront à consolider. Le fait qu'un ministre de l'Intérieur, de surcroît professeur de droit constitutionnel, élabore et publie un calendrier électoral en lieu et place de la CENI est un signe évident que l'indépendance de l'administration électorale n'est pas acquise. Indépendance, neutralité, apolitisme, professionnalisme, impartialité, transparence, intégrité, efficacité et efficience sont autant de valeurs à promouvoir²⁶ pour rendre les processus électoraux crédibles, dans une perspective de consolidation de la culture démocratique. Dans ce combat démocratique pour l'indépendance de l'administration électorale, il existe certains points qui doivent retenir l'attention en vue de futures réformes :

1. **Revoir le mode de désignation des membres de la CENI** : tant que ce mode restera éminemment politique et la CENI elle-même numériquement et politiquement dominée par les acteurs politiques, il sera difficile de garantir pleinement son indépendance d'action. Clamer l'indépendance de la CENI ne signifie pas nécessairement qu'elle est indépendante en fait. Conformément à l'actuel mode de désignation, la crédibilité de la CENI sera toujours fonction de la crédibilité du processus électoral qui détermine la majorité à l'Assemblée Nationale, partant à la CENI. A ce sujet, il importe de souligner que le consensus politique ne signifie pas ou ne doit pas toujours se ramener à la surreprésentation des politiciens à la CENI. Ceux-ci peuvent également se mettre d'accord sur la désignation des personnalités indépendantes et compétentes.
2. **Prévoir des mécanismes de débat démocratique sur les désignations des composantes** : si la classe politique décide de continuer avec le mode actuel de désignation des membres de la CENI qui a fait preuve de son inefficacité, alors on peut intégrer dans la législation un mécanisme de débat démocratique sur les propositions de différentes composantes, mécanisme doté du pouvoir

²⁶ Voir <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>

de recalculer les candidats jugés incompétents ou non intègres. Ce débat pourrait se dérouler à l'Assemblée Nationale ou au Congrès.

3. **La création de la mémoire électorale de la Nation Congolaise :** une administration électorale stable est une garantie d'indépendance et de professionnalisme. On ne refait pas la roue à chaque processus électoral, et chaque staff de la CENI ne doit pas se sentir obligé de changer le personnel chèrement formé. Le mode de désignation des membres de la CENI met en danger une certaine continuité nécessaire à l'administration électorale, comme nous l'avons déjà souligné. Au niveau des secrétariats national et provinciaux, pourquoi ne pas accorder le statut de fonctionnaires de l'Etat à un nombre limité d'agents de la CENI qui resteraient ainsi permanent et qu'on ne devrait plus former à chaque processus électoral ? Le renouvellement se ferait par concours périodiques comme à la fonction publique.

Il va falloir que la Nation repense le processus électoral comme un projet national qui n'est plus financé par la communauté internationale. Le fonctionnement actuel ressemble davantage à celui des projets à impact rapide, mais non durable. Par ailleurs, il est étonnant que le site de la CENI soit si mal tenu et presque jamais à jour. Que dire alors des archives ?

4. **Le renforcement de la gouvernance électorale interne à la CENI :** Il serait plus efficace pour la gouvernance électorale que la Plénière de la CENI fonctionne réellement comme cet « organe de conception, d'orientation, de décision, d'évaluation et de contrôle de la CENI²⁷ (Bureau et administration à tous les niveaux). Pour ce faire, il est bon que le Président de la CENI ne soit pas simultanément président de la Plénière.

²⁷ Article 23 *ter* de la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI.

5. **Une observation plus rigoureuse de l'administration électorale :** le fait que les élections constituent un processus est progressivement intégré dans le travail des organisations d'observation électorale en RD Congo. Mais la précarité de leurs moyens d'action limite assez souvent leur action à l'observation des opérations de vote et de compilation des résultats. Du coup, très peu d'organisations observent réellement les activités administratives et pré-électorales de la CENI.
6. **La réforme du système judiciaire :** on ne le dit pas assez, mais la CENI ne pourra jamais fonctionner de manière satisfaisante, tant que le système judiciaire demeure déliquéscent. Elle n'a pas de pouvoir répressif à l'égard des auteurs des violations de la loi électorale, si nous pouvons ainsi parler. Elle dépend pour cela d'un système qui ne fonctionne pas, ou mieux qui fonctionne, mais à l'opposé de ce qui est attendu de lui. Si donc les forces vives de la société veulent consolider les acquis démocratiques en matière électorale, elles doivent maintenant mener le combat pour une réforme efficace et durable du système judiciaire, qui devrait être en mesure d'examiner de manière impartiale tous les contentieux électoraux.
7. **La formation des partis politiques et leur financement :** il est nécessaire que les partis politiques s'approprient le processus électoral et contribuent à l'éducation électorale de leurs adhérents. Les partis doivent développer une expertise électorale et posséder de vrais experts en la matière. Pour ce faire, il importe que les partis politiques obtiennent un financement public. Je sais que la plupart des compatriotes ne sont pas chauds pour ce financement, mais il s'agit d'une question à la fois éthique (équité entre les concurrents), politique (stabilité démocratique et acceptation de l'alternance) et sécuritaire (le financement occulte des partis et l'absence de contrôle de ce financement par l'Etat constituent des questions de sécurité nationale).

Conclusion

L'indépendance de l'administration électorale est une garantie de paix et de sécurité pour tous. Le lien entre la garantie d'indépendance de

l'administration électorale et un processus électoral pacifique est évident. Garantir l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'administration électorale, c'est garantir des élections pacifiques, partant consolider la paix dans un pays post-conflit comme la RD Congo. Cette indépendance de la CENI est d'ailleurs plus bénéfique aux acteurs politiques qui ont besoin d'être bien élus pour gouverner légalement et légitimement. Elle permet finalement d'éviter les crises politiques récurrentes consécutives à la contestation de légitimité. Il ne sert à rien de passer un mandat à revendiquer une légitimité contestée. Travaillons donc à rendre notre CENI réellement indépendante.

Références bibliographiques

1. Texte juridique

- Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI.

2. Doctrine

- JEAN-PAUL II, *Encyclique Centesimus Annus*, Rome 1991, Librairie éditrice du Vatican, n° 46 ;
- ISMAILA MADIOR FALL et al., *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Johannesburg, Open Society Foundations, 2012 ;
- NGOMA-BINDA, P., OTEMIKONGO MANDEFU, J. et MOSWA MOMBO, L., *République Démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, Johannesburg, Open Society Initiative for SouthernAfrica, 2010.

3. Autres sources/Webographie

- <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>
- <http://desc-wondo.org/fr/>.
- https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_en_R%C3%A9publique_d%C3%A9mocratique_du_Congo
- <http://desc-wondo.org/fr/rdc-difficile-reforme-du-processus-electoral-2015-2016-alain-joseph-lomandja/>
- <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>
- <http://radiokapi.net/actualite/2015/07/13/rdc-les-elections-des-gouverneurs-de-nouvelles-provinces-prevues-entre-le-27-le-31-juillet/#more-213360>.
- <http://radiokapi.net/actualite/2015/07/23/rdc-lelection-des-gouverneurs-des-nouvelles-provinces-fixee-au-31-aout/>
- <http://radiokapi.net/actualite/2015/07/28/elections-des-gouverneurs-le-depot-des-candidatures-prolonge-au-28-aout/>
- <http://www.radiokapi.net/2005/10/10/actualite/politique/rdc-labbe-malumalu-demissionne-de-la-presidence-de-la-ceni>
- <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema12>
- <http://www.cartercenter.org/peace/index.html>:

Partie II

POLITIQUES ET PRATIQUES ELECTORALES

REPRESENTATION PROPORTIONNELLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ENJEUX ET CONTOURS DES PERSPECTIVES DE REFORME D'UN SYSTEME ELECTORAL EN CRISE¹

Par

LUMU MBAYA Sylvain

« Pour une démocratie, le choix d'un système électoral est une des décisions institutionnelles les plus importantes; elle est pourtant rarement consciente et délibérée »².

INTRODUCTION

La question de réforme électorale en République Démocratique du Congo a été formellement posée pour la première fois par la CENI restructurée³ au cours des réunions du Comité de partenariat ainsi que du forum des partis politiques du 08/11/2013 avant d'être présentée devant l'Assemblée Nationale le 30 janvier 2014. A l'occasion, le Président de la CENI, feu Monsieur l'Abbé Apollinaire Muholongu Malu Malu présentait, dans un document intitulé « *la RDC, deux ans après les élections de 2011. Etats des lieux et perspectives* » une feuille de route de la poursuite du processus électoral en République démocratique du Congo. Cette feuille de route

¹ La présente publication est une version relue et corrigée pour des raisons évidentes dues à des modifications non approuvées par l'auteur à un article publié en 2014 dans la Revue congolaise de Droit public mais aussi une continuité de la réflexion sur une des questions fondamentales qui refait surface comme problème du processus électoral congolais aujourd'hui : la réforme du système électoral. Lire LUMU MBAYA, Sylvain, « Réforme électorale et représentation proportionnelle en République Démocratique du Congo » in *Revue congolaise de Droit public*, n°001, Kinshasa, janvier-juin 2014, pp. 311-325.

² REYNOLDS, A. et REILLY, B., *La Conception des Systèmes Électoraux. Un manuel de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale*, Série Manuels 1/97, Edition française, 2002, p. 1.

³ A la suite des élections chaotiques de 2011, la CENI a été restructurée avec l'adoption et la promulgation d'une nouvelle loi organique et la désignation de nouveaux animateurs qui ont prêté serment le 14 juin 2013 et pris leur fonction à la suite de la séance de remise et reprise précédant une séance inaugurale le 27 juin 2013.

reprendait quelques perspectives de réforme électorale nécessaires à la tenue des futures élections⁴.

Parmi elles figuraient notamment celles déjà évoquées par le Président de la République Démocratique du Congo, Monsieur Kabila Kabange Joseph, dans son discours post-concertations nationales qu'il prononça, le 23 octobre 2013 au Palais du Peuple, devant sénateurs et députés réunis en congrès⁵, en présence des participants auxdites concertations et autres invités.

Le Chef de l'Etat, dans son adresse, invitait les deux chambres du Parlement ainsi que le Gouvernement de la République à mener une réflexion prospective sur le mode de scrutin proportionnel d'une part, et d'autre part, d'entrevoir les modalités pratiques d'organiser les élections provinciales au suffrage universel indirect, afin de minimiser le coût des opérations électorales⁶.

Il suscitait ainsi le débat sur les options à prendre en vue de la poursuite de la réforme électorale dans le contexte d'un processus électoral supposé en crise, rendue nécessaire par la débâcle électorale du 28 novembre 2011 et la crise qui s'en suivit, entamée avec la restructuration profonde de la CENI par le Parlement à cause des limites dont elle fit montre dans l'organisation desdites élections et largement décriées par les missions d'observation électorales citoyennes⁷ et internationales⁸.

⁴ Il faut noter que, après la débâcle électorale du 28 novembre 2011, le processus électoral a été suspendu ; les élections provinciales, urbaines et locales qui devaient suivre les législatives et présidentielles n'ayant pas été organisées à cause des contestations post-électorales suscitées par l'échec du Bureau de la CENI. Lire aussi, <http://www.congoindependant.com/article.php?articleid=8643>

⁵ Conformément à l'article 77, alinéa 3 de la constitution du 18 février 2006, le Président de la République « *prononce, une fois l'an, devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, un discours sur l'état de la nation* ».

⁶ Discours du Chef de l'Etat à la nation, Palais du Peuple, Kinshasa, p. 5.

⁷ Lire par exemple, Ligue des électeurs (L.E), Elections tronquées en République démocratiques du Congo. Rapport final sur l'observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011, Kinshasa, mars 2012 ; Réseau national des ONGs des droits de l'homme de la République Démocratique du Congo (RENADHOC), Problématique des droits de l'homme et des élections présidentielles et législatives en RD.

Pour la CENI, en sa qualité d'organe technique en matière électorale, il convenait de donner une réponse définitive en trouvant des voies et moyens de mettre fin au dysfonctionnement institutionnel et à la crise de légitimité au Sénat, dans les institutions provinciales et dans les entités locales de base nées de la non tenue des élections devant conduire au renouvellement desdits organes⁹. En réalité, déplorant le nombre élevé¹⁰ de scrutins organisés au suffrage universel¹¹ direct qu'alignent le système électoral congolais en cinq ans face au nombre des partis politiques toujours croissant¹², la CENI n'avait qu'une proposition phare, réduire ce nombre en vue gagner en temps et faire des économies des moyens financiers dans un pays en déficit budgétaire. C'est ce que Feu Monsieur l'Abbé Apollinaire MUHOLONGO MALUMALU désignait sous le vocable « *la rationalisation du système électoral congolais* », notamment par l'organisation des élections législatives provinciales, non plus au suffrage universel direct mais au suffrage indirect.

Ces deux questions, les délais constitutionnels contraignants pour la convocation de l'électorat et la tenue de l'élection présidentielle, ainsi que le manque de moyens financiers pour couvrir le processus électoral dans son

Congo : duel entre l'alternance et le statu quo, rapport annuel 2011 sur la situation général des droits de l'homme en République démocratique du Congo, Kinshasa, mars 2012.

⁸ Voir CENTRE CARTER, *Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC, Rapport*, 10 décembre 2011 ; UNION EUROPEENNE, *République démocratique du Congo : élections présidentielles et législatives, 28 novembre 2011, Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne*, 29 mars 2012.

⁹ Lire la feuille de route, CENI, *La RDC, deux ans après les élections de 2011 : états des lieux et perspectives*, Kinshasa, 30 janvier 2014, p. 10.

¹⁰ Le système électoral congolais aligne jusqu'à présent quatre scrutins directs en cinq ans (présidentiels, législatifs nationaux, législatifs provinciaux, municipaux et locaux), Voir feuille de route, *op. cit.*, p. 10

¹¹ Sur le principe de suffrage universel en RDC, BOSHAB, E., *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Bruyant, Larcier, 2013, pp. 339-341.

¹² Le Ministère de l'Intérieur et Sécurité dénombrait à la date du 11 mars 2015 477 partis politiques en RDC, voir, Liste actualisée au 11 mars 2015 des partis politiques autorisés à fonctionner en République démocratique du Congo, *Journal La Prospérité*, du 13 mars 2015, <http://www.laprosperteonline.net>

ensemble, raisons évoquées aujourd'hui pour justifier la non-organisation régulière des élections¹³, sont à l'origine de la crise politique actuelle et nœud des discussions menées à la Cité de l'Union Africaine sous la facilitation de Monsieur Edem Kodjo, poursuivies au Centre interdiocésain de Kinshasa sous les bons offices de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO) en vue de la résolution consensuelle de ladite crise.

Comment faire en sorte que ces raisons ne soient plus avancées et que la tenue des élections périodiques et régulières ne soit plus un luxe pour les congolais ? Comment rationaliser le système électoral pour éviter désormais toute crise de légitimité institutionnelle et ainsi consolider la démocratie électorale en République Démocratique du Congo ?

Le système de la représentation proportionnelle appliqué en RDC pour la répartition des sièges aux élections législatives serait à la base de la prolifération des partis politiques en RDC car il favorise la représentativité des petits partis mais entraîne un impact réel sur la logistique électorale en ce qui concerne le coût du matériel sensible et le déploiement des kits électoraux.

Quels seraient les enjeux et contours de la réforme envisagée afin répondre à cette préoccupation ? Entraînerait-elle une révision constitutionnelle ainsi que de la législation applicable en matière des élections ? Si oui, en quoi consisterait une telle révision ? D'où l'intérêt de mener une réflexion technique sur le système électoral congolais en général, et très spécifiquement sur la représentation politique et le mode des scrutins proportionnel qui semble poser problème. C'est cette réflexion prospective qui fera l'objet du présent article. Mais bien avant cela, il s'impose que nous revenions quelque peu sur la compréhension théorique de la représentation politique et son instauration en République Démocratique du Congo.

¹³ Cette raison a été évoquée par la CENI comme motivation de sa requête du 15 août 2015 ayant donné lieu à l'un des arrêts les plus controversés de la Cour Constitutionnelle de ces deux dernières années sous R.Const.0089.

I. Aperçu synoptique sur la théorie de la représentation politique et sa mise en œuvre en République Démocratique du Congo

Pour mieux appréhender le débat sur les idées de réforme envisagée en vue de mettre fin à la crise électorale en RDC, ses enjeux et contours, il est utile de présenter au lecteur qui n'est pas familier avec la matière de représentation politique et modes des scrutins une brève vue synoptique de ceux-ci en droit électoral et comment ils sont traduits dans l'arsenal juridique congolais.

I.1. Eléments de théorie sur la représentation¹⁴ politique

I.1.1. Notions théoriques sur la représentation politique

L'idée de la représentation des citoyens est intimement liée à celle de la démocratie. Le critère principal de cette dernière est en effet une participation active de tous les citoyens – en dernier ressort – à la confection des lois – au sens large – qui les régissent. La logique du système voudrait que l'ensemble des citoyens se prononcent directement – sans intermédiaires – sur tous les problèmes qui les concernent.

Quant à la théorie d'abord,

« les arguments ne manquent pas pour prouver qu'il n'y a de démocratie véritable que là où les citoyens, sans jamais se lier, demeurent toujours libres d'exprimer leur volonté actuelle sur les problèmes présents, c'est-à-dire là où jouent, à l'exclusion de toute autre, les institutions de la démocratie directe »¹⁵

Un tel système de démocratie directe n'a fonctionné, dans des sociétés non primitives, que dans un nombre de cas fort restreint. Ce n'est pas le lieu de revenir sur le problème de la prétendue démocratie athénienne. L'exemple le plus connu est constitué par des « *Landsgemeinen* » suisses qui

¹⁴ Lire utilement BEAUFAYS, J. et BRENLY, H., « La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, seizième année, 1971 – N°3, Faculté de Droit de Liège et Martinus Nijhoff, La Haye, pp. 529-559.

¹⁵ BURDEAU, G., *Traité de science politique*, Tome IV, 1^{ère} éd. p. 222.

« rassemblaient sur le forum rustique le peuple en armes, c'est-à-dire sans les femmes, dont chacun sait que les armes ne sont pas celles des guerriers »¹⁶.

La vie moderne ne permet plus de réaliser cette forme de démocratie. Outre la complexité des problèmes à traiter, il est techniquement impossible d'assembler de vastes multitudes et de les faire délibérer efficacement¹⁷. En Suisse même, seuls les cantons de Glaris, Unterwall et Appenzell ont maintenu ce système¹⁸.

Une tentative de conserver des aspects de démocratie directe a été essayée dans le mécanisme du référendum, qui lui-même demeure assez exceptionnel.

Il a donc fallu trouver un substitut. De là est né le principe de la représentation. Synthétiquement, l'on peut dire en vertu de ce principe que les gouvernants doivent représenter le peuple. Après une longue évolution, l'idée a prévalu que le législateur devrait être élu par le peuple. Il conviendrait de rappeler ici la thèse de la représentation nationale. Au XIX^e siècle prédominait la théorie selon laquelle l'élu représentait la nation et non pas le peuple. Aussi l'électeur accomplissait-il une fonction. Actuellement, l'on admet que l'élu est le représentant du peuple et que l'électeur exerce un droit.

Les buts de la représentation sont au nombre de quatre : « consacrer la légitimité des gouvernants, exprimer la volonté du peuple, fournir une image de l'opinion, dégager une majorité gouvernementales »¹⁹.

¹⁶ GIGNOUX, C.J., *La Suisse*, p. 59.

¹⁷ Il est clair aussi, qu'à partir d'un certain degré de complexité, les problèmes doivent être synthétisés, les solutions possibles simplifiées pour les rendre utilisables.

¹⁸ GAUDEMET, P., Choses vues : les « Landsgemeinde » survivance de la démocratie directe, *Journal*, http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs51_p.127-132_Landsgemeinde.pdf consulté le 16 janvier 2014.

¹⁹ BURDEAU, G., *Op cit*, p. 256.

Il s'aperçoit immédiatement que ces quatre fonctions risquent d'être incompatibles. Il importe dès lors d'en dégager celle que l'on peut considérer comme prépondérante. Si, officiellement, l'on valorise les première et troisième, en fait, ce sont les deuxième et quatrième qui sont considérées comme primordiales de nos jours.

De nos jours, la représentation politique a trouvé son expression pratique dans l'élection des représentants²⁰. L'ensemble des citoyens d'une communauté donnée participe à un scrutin dans le but d'élire des représentants.

Plusieurs systèmes sont imaginés. On considère qu'il y en a essentiellement deux grandes catégories : le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle. Le premier est dans certains contextes contrebalancé par le système de ballottage.

1.1.2. Le scrutin majoritaire

Le système majoritaire voit – dans une même circonscription – être élu celui – ou la liste – qui remporte le plus de voix. On privilégie les fonctions « *dégager une majorité gouvernementales* » et « *consacrer la légitimité des gouvernants* » au détriment de deux autres. Ce mode de scrutin oblige les tendances diverses mais voisines à se regrouper pour essayer d'obtenir un siège. « *Il ne permet aux minorités d'être représentées que si elles sont majorités dans certaines circonscriptions* »²¹. De ce fait, il tend à confiner les minorités dans une localisation géographique déformant souvent la vérité : une tendance minoritaire peut être rependue dans tout le pays et n'être majoritaire qu'exceptionnellement. Le scrutin majoritaire peut être « *uninominal* » ou de « *liste* ».

²⁰ Mettons en évidence le substantif « *représentant* » en lieu et place du mot « *mandataire* » qui est impropre puisqu'il suppose un mandat de la part du mandant.

²¹ BURDEAU, G., *Op cit*, p. 283.

1.1.3. La représentation proportionnelle

Ce mode de scrutin quant à lui a pour but de provoquer l'élection d'une représentation qui soit – à l'échelle – une photographie de la volonté politique des électeurs. On donne à chaque tendance une représentation qui est directement en fonction de son importance électorale. Selon Maurice Duverger, seule la représentation proportionnelle permet d'attribuer dans chaque circonscription, des sièges à la fois à la majorité et à la minorité²². Dans les pays où elle est rationnellement appliquée, la représentation proportionnelle est plus démocratique que le scrutin majoritaire : d'une part, l'électeur a plus de chances de trouver un parti qui corresponde à son sentiment et d'autre part, l'assemblée élue représente plus fidèlement la volonté du corps électoral.

Cependant, il est important de noter deux défauts majeurs à relever qui caractérise ce mode de scrutin : elle dispense l'électeur d'opérer la distinction entre l'essentiel et l'accessoire et elle a une influence néfaste sur la stabilité des gouvernements. Ceux-ci sont plus faibles puisqu'ils sont en général formés de coalitions, la représentation proportionnelle ayant pour effet direct de faciliter la multiplication des partis²³.

La représentation proportionnelle consacre les droits de l'opposition et le premier d'entre eux : le droit à l'existence. La justice politique exige que chaque parti ait un nombre de représentants proportionnel à sa puissance dans le corps électoral. Le droit d'être représenté appartient à tous sans qu'on ait à distinguer s'ils forment la majorité ou la minorité du corps électoral²⁴.

²² DUVERGER, M., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1970, p. 144.

²³ Notons aussi que la représentation proportionnelle entraîne automatiquement le scrutin des listes.

²⁴ Comte GOBLET d'ALVIELLA, *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme*, p. 10.

Dans le système de ballottage, qui comme en Belgique dans la législation du XIXème siècle décide du sort de l'élection en fin de compte lorsqu'il ne s'est pas formé de majorité décisive, on en arrive à des résultats qui vont à l'encontre du principe du régime majoritaire²⁵.

Cette évidence apparaît très concrètement lorsque,

« chaque fois que, à la suite du premier tour de scrutin, il y a un certain nombre de sièges qui ne sont pas pourvus, il est évident que les candidats les obtiendront définitivement ces sièges ne seront que des représentants de la minorité ; dès lors, que c'est la minorité qui imposera à la majorité certains élus qui sont censés le représenter et qui cependant, ne la représenteront pas... Le ballottage est souverainement injuste parce que, quand il y a plus de deux partis, plus de deux listes en présence, c'est toujours le groupe le moins nombreux qui décide en dernier lieu de l'élection, alors qu'il n'a pas droit à un seul candidat »²⁶.

L'électeur se voit obligé, au second tour, ou de s'abstenir au vote ou de voter pour des candidats dont il a combattu l'élection.

De tous ces trois systèmes, c'est le scrutin proportionnel qui a été préféré à d'autres en RDC pour les élections des membres des assemblées plénières.

1.2. L'instauration de la représentation proportionnelle en République Démocratique du Congo

Il convient de rappeler que, historiquement, l'institution de la représentation proportionnelle se trouve liée aux régimes démocratiques. Elle fut adoptée, en tant que principe, pour la première fois en Europe, « dans tous les pays de l'Europe du nord, à la même époque que le suffrage universel et dans le but de démocratiser la représentation populaire. Le parlementarisme censitaire s'accompagnait en effet de régimes électoraux généralement

²⁵ BEAUFAYS, J. et BRENY, H., *Op. cit.*, p. 532.

²⁶ Comte GOBLET d'ALVIELLA, *Sénat*, 26 juin 1894, cité par BEAUFAYS, J. et BRENY, H., *Op. cit.*, p. 532.

majoritaires et à vote plural qui avaient pour effet d'accentuer le caractère aristocratique ou oligarchique des assemblées »²⁷.

C'est ainsi que par exemple en Suède en 1909, une même loi établit le suffrage universel pour les élections à la Chambre basse et la représentation proportionnelle. L'ambition était d'assurer la représentation de la droite à la seconde chambre et de la gauche à la première. En 1919, pour les mêmes raisons, le Parlement norvégien adopta les mêmes règles. Tandis qu'en Belgique, le système de la représentation proportionnelle fut introduit dans la Constitution le 15 novembre 1920 mais fonctionnait déjà depuis la loi du 30 décembre 1899 sur le plan législatif et celle du 11 avril et 12 septembre 1895 sur le plan communal²⁸.

En RDC, c'est la Constitution qui fonde la représentation du peuple par ses élus à travers les institutions délibérantes.

En effet, la Constitution de la République stipule : « *la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par ses représentants* »²⁹. Aussi, ajoute-t-elle, « *la loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum* »³⁰.

C'est donc la Constitution et la loi électorale qui déterminent les modes de scrutin pour les élections à tous les échelons de la vie politique nationale. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct à la majorité simple des suffrages exprimés³¹ à la suite de la révision opportuniste et

²⁷ LALUMIERE, P., et DEMICHEL, A., « Les régimes parlementaires européens » in *Revue internationale de droit comparé*, 1969, p. 283.

²⁸ DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951, p. 258.

²⁹ Article 5, alinéa de la Constitution du 18 février 2006.

³⁰ *Ibid.*, alinéa 3.

³¹ Lire les dispositions combinées des articles 70 et 71 de la Constitution de la RDC, modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, 52^{ème} année, numéro spécial du 5 février 2011 et 114 de la loi électorale.

précitée de la constitution faite sans véritable débat national le 20 janvier 2011.

La représentation proportionnelle est appliquée pour les élections des députés nationaux et provinciaux dans les circonscriptions électorales de plus d'un siège³² à pourvoir.

L'article 118 alinéa 2 1a loi électorale dispose que « [...] *dans des circonscriptions comptant deux sièges à pourvoir et plus, le vote a lieu au scrutin proportionnel de liste ouverte à une seule voix préférentielle avec application de la règle du plus fort reste, suivant les modalités prévues à l'article 119 »*.

Dans ce système de représentation proportionnelle, l'attribution des sièges s'effectue de deux façons:

- La détermination du nombre de siège à partager entre les élus en partant du quotient réalisé, et
- Dans la mesure où il est de siège à pourvoir non attribué, la répartition de siège selon le reste.

Pour la première répartition, on attribue d'abord à chaque liste autant de sièges de base qu'elle obtient d'après le suffrage qu'elle réunit sans tenir compte des restes. Cette détermination peut se faire suivant le système du quotient électoral et le système du nombre uniforme. Mais entre les deux on trouve le système du quotient national³³

Le quotient électoral ou le quotient par circonscription s'obtient en divisant dans chaque circonscription le nombre total de suffrages exprimés par celui des sièges à pourvoir. En d'autres termes, on divise le nombre des suffrages exprimés par le nombre de députés à élire. Le chiffre obtenu est donc appelé quotient électoral. Autant de fois ce quotient est contenu dans le nombre de suffrages obtenus par une liste, autant celle-ci possède des candidats élus.

³² Lire l'article 118 de la Constitution du 18 février 2006.

³³ DUVERGER, M., *op.cit.*, p. 145.

Cependant, la représentation proportionnelle ne permet pas nécessairement de pourvoir à tous les sièges car après la répartition des sièges de quotient, il reste toujours des sièges non pourvus et des voix inutilisées. Pour pourvoir à ces sièges, il y a trois méthodes :

La méthode d'Hondt qui consiste à diviser les suffrages obtenus par chaque liste par 1, 2, 3, 4, 5 jusqu'à concurrence de nombre de sièges à pourvoir. Ensuite, on classe le quotient obtenu par ordre décroissant jusqu'au nombre mis en compétition. Chaque liste reçoit autant de sièges qu'il a de quotients présents dans ce classement.

La méthode du plus fort reste : ici le siège est attribué à la liste qui a le plus de voix inutilisées.

La méthode de la plus forte moyenne qui consiste à attribuer fictivement un siège supplémentaire à chaque liste en présence pour calculer la moyenne des suffrages recueillis par chaque liste. Autrement dit, on divise les suffrages obtenus par chaque liste par le nombre de sièges lui attribués plus un. Ainsi, la liste qui aura une forte moyenne recevra le siège restant

Cette dernière a prévalu aux deux premières méthodes en République démocratique du Congo.

II. Enjeux et contours de la réflexion sur le mode de scrutin proportionnel supposé être à la base de la crise du système électoral congolais

II.1. Etat de la question : un système électoral en crise

On peut dire d'un système qu'il est en crise lorsqu'il n'est plus rien d'autre que la somme arithmétique des acteurs qui l'animent ou qui en sont membres. L'institution n'arrive pas, ou plus, à ses objectifs ou à agir comme une entité autonome, elle n'est que le prolongement des politiques décidées en dehors ou loin d'elle.

Une telle situation peut prendre des formes diverses; insidieuse et détournée sur les aspects financiers, lorsque les acteurs refusent la charge de l'œuvre qu'ils récusent en tant qu'œuvre commune; franche et nette lorsque les acteurs mettent en cause la constitution de l'organisme; grave et pernicieuse lorsque certains acteurs acceptent l'œuvre commune dans certaines circonstances et la refusent dans d'autres.

La crise est toujours un signe de volonté de mutation de la matière que l'organisme institutionnalise. C'est le cas actuellement du système électoral en République Démocratique du Congo. Si les groupes antagonistes de l'entité Gouvernement de l'époque et des groupes rebelles qui géraient chacun le territoire du pays alors fragmentés de fait se sont réconciliés en 2003 pour une gestion commune afin de refonder l'Etat, c'est que la dialectique révolution-réformiste s'est trouvé transcendée par les appels à la paix, à l'unité nationale et le refus par les citoyens de la balkanisation du pays.

C'est le processus électoral, libre et apaisé qui consolidera la démocratie, pensaient les uns, laquelle assurera une sage évolution vers les réformes nécessaires dans la paix estimaient, non sans raison, les autres.

Cet équilibre trouvé à la sortie du dialogue inter congolais³⁴ de Sun city a été rompu, d'abord par une révision constitutionnelle cavalière en 2011.

³⁴ Voir l'Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo dit « Accord de Lusaka » signé le 10 juillet 1999 par des représentants de la République d'Angola, de la République Démocratique du Congo, de la République de Namibie, de la République du Rwanda, de la République de l'Ouganda, et de la République du Zimbabwe ayant pour témoins : des représentants de la République de Zambie, de l'Organisation de l'Unité Africaine, de l'Organisation des Nations Unies et de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe. Il a ensuite été signé par Jean-Pierre Bemba du Mouvement de libération du Congo, le 1^{er} août 1999, et par 50 membres fondateurs du Rassemblement congolais pour la démocratie, le 31 août 1999. Dès l'entrée en vigueur de cet Accord, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, l'opposition armée, à savoir le Rassemblement Congolais pour la Démocratie et le Mouvement pour la Libération du Congo, et l'opposition politique se sont engagé à entrer dans un dialogue national ouvert. Ces négociations politiques inter-congolaises, associant également les Forces Vives de la Nation, ont mené à un nouvel ordre politique et à la réconciliation nationale en République Démocratique du Congo. Ce qui fut fait, malgré le retard pris pour

Ensuite par les élections, non sans contestation, de 2011. Le manque de consensus a lourdement secoué le processus électoral aujourd'hui. Les querelles entre Majorité au pouvoir et opposition, elle aussi en crise, ont dominé et dominent encore la scène politique congolaise jusqu'à ces jours. L'échec de l'organisation des élections prévues en 2015 selon le calendrier global est le sommet de la partie émergée de l'iceberg. Autant que le sommet constitue l'état apparent, non moins utile du débat, au fond de l'eau, se trouvent enfouies des idées fondamentales, mais simplement effleurées sur le processus électoral par les acteurs.

La RDC en a subi fortement le contrecoup de tous ces phénomènes qu'il apparait pertinent de s'attarder quelque peu sur l'une des idées débattues simplement effleurées et proposer des solutions idoines. Si l'on prend en compte les raisons avancées par les parties en compétition, l'une des questions fondamentales est celle de savoir s'il convient de maintenir ou non du mode proportionnel appliqué encore aujourd'hui en RDC ? S'il faut le modifier, quel en serait l'alternative et dans quelles conditions peut-on arriver à une telle modification ? Cette modification pourrait-elle permettre à la fois de faire des économies d'argent et gagner en temps de façon à tenir désormais aux exigences des délais légaux ou constitutionnels prévus ?

II.1. Mode de scrutin proportionnel : à maintenir ou à modifier ?

Le mode de scrutin proportionnel est utilisé pour les élections de députés nationaux, de sénateurs, de députés provinciaux et des membres des conseils délibérants des entités territoriales décentralisées.

L'invitation du chef de l'Etat à y consacrer une réflexion profonde de façon à en trouver des alternatives possibles peut avoir trouvé des explications dans les remous de l'après les élections législatives du 28 novembre 2011 et surtout l'ignorance des citoyens qui, ne maîtrisant pas les mécanismes du fonctionnement de ce mode de scrutin aux modalités complexes³⁵, ont, à

la tenue effective et l'aboutissement de ce dialogue. Les Composantes et Entités à ce dialogue signèrent un accord global et inclusif qui déboucha sur la transition en RDC.

³⁵ MUHOLONGO MALUMALU, A. (Abbé) et EL FEGHALI, K., *Une seule voix, plusieurs interprétations. Définitions, caractéristiques et paradoxes des modes de scrutin*, Kinshasa, Mokhtarat, 2006, p. 92.

l'occasion desdites élections, pensé que la CENI a nommé des députés et proclamé élus les candidats qui ne sont pas réellement élus par le corps électoral. Il faut avouer que cette situation a été à la base du manque de confiance ou de crédit social de la CENI. Mais les caractéristiques suivantes de ce mode de scrutin avaient amené le législateur de 2006 à le préférer aux autres :

- Il traduit plus fidèlement les préférences des électeurs pour ce qui est de l'attribution des sièges, en assurant une équité entre le pourcentage de votes exprimés et le pourcentage de sièges ;
- La majorité des votes est significative, il y a peu de gaspillage de voix, et peu de votes sans signification. Cela incite les électeurs à aller voter puisque le vote de chaque électeur peut faire la différence ;
- Il assure une meilleure représentation des petites formations et des minorités vu l'équité entre le pourcentage de votes exprimés et le pourcentage de sièges et à moins que le seuil ne soit trop élevé ;
- Il facilite l'élection des femmes en appliquant le quota, mais aussi en encourageant les partis à présenter des candidates au sein de leur liste, pour attirer l'électorat féminin ;
- Le nombre de siège par circonscription est un élément déterminant de la proportionnalité du système électoral ;
- Il encourage les partis politiques à présenter des listes d'une grande diversité dans le but d'attirer l'ensemble du vote de la circonscription. Ce qui permet une meilleure représentation des groupes minoritaires et favorise la formation de petits partis et par suite la représentation d'une opinion publique plus diversifiée au sein de la représentation nationale³⁶.

³⁶ MUHOLONGO MALUMALU A. (Abbé) et EL FEGHALI K., *Op. cit.*, p. 91.

Cette dernière caractéristique ne peut être contestable en RD Congo où l'on connaît 477 partis politiques répertoriés à la date du 11 mars 2013³⁷. Avec ce nombre de partis, il y a eu pour les élections législatives de 2011 environ 1800 candidats dans une circonscription de 13 sièges à pourvoir. Ce qui a conduit à la production de bulletins de vote d'un volume de 53 pages, sans compter le poids logistiques que cela a entraîné.

Au regard de la situation actuelle marquée notamment par la crise électorale, l'intégration du seuil au mode de scrutin proportionnel ou l'adoption du scrutin majoritaire plurinominal à un tour peuvent contribuer à nettoyer l'environnement politique, en supprimant les partis qui n'ont pas d'assise réelle, et en combattant l'émiettement des partis ou les divisions en leur sein.

En effet, ce scrutin parfois brutal n'admet en compétition que les seuls partis électoralement forts et très représentatifs. Il participe à la formation des partis nationaux et favorise le regroupement pouvant conduire à la bipolarisation³⁸. Il écrase également les grands partis qui connaissent de déchirures en leur sein.

De ce fait, le scrutin majoritaire peut bien refléter l'image du vote populaire. Il est moins coûteux et très simple³⁹ par ses mécanismes pour être bien compris par les électeurs. Il peut participer donc à la réduction du coût électoral et du poids logistique du processus électoral et favoriser l'expression du vote de l'électeur en faveur d'un parti, d'un regroupement politique ou d'un programme que ces derniers ont présenté et non porter leur choix en faveur des individus sur une liste ouverte comme c'est le cas actuellement avec le mode proportionnel en vigueur. Le bulletin électoral qui, avec le mode actuel est obligé de reprendre les noms, photos des candidats, logos des partis et autres, ce qui un réel défi, ne pourrait plus

³⁷ Voir, Ministère de l'Intérieur et Sécurité, Liste actualisée au 11 mars 2015 des partis politiques autorisés à fonctionner en République démocratique du Congo, *Journal La Prospérité*, du 13 mars 2015, disponible sur le lien <http://www.laprosperteonline.net>.

³⁸ *Ibid.*, p. 19.

³⁹ *Ibid.*, p.17 et 19.

compter que le nom et logo des partis ou regroupements politiques. Quitte à eux de battre une campagne sérieuse pour faire valoir leurs programmes et orienter le choix des électeurs. Cela réduirait en fin de compte le volume et le coût des bulletins mais surtout favoriserait une célérité dans le déploiement des kits électoraux désormais simplifiés. Les défauts d'un tel système peuvent être corrigés par des obligations pour les partis ou regroupement politiques de présenter des listes ayant aussi des hommes que des femmes, des jeunes et des vieux, des personnes vivant avec handicap ou d'autres vulnérables, pour ainsi respecter l'inclusivité et la représentativité. Autrement, il convient d'intégrer dans le système politique les vertus de la démocratie consensuelle⁴⁰.

II.2. A propos de la réforme du mode de scrutin des élections provinciales en faveur du suffrage universel indirect

La CENI dans sa première hypothèse présentée dans la feuille de route se proposait d'organiser dans un premier temps des consultations politiques au niveau municipal et local au suffrage direct, suivies par celles des députés provinciaux, sénateurs, bourgmestres, gouverneurs, maires et conseillers urbains... au suffrage indirect. En revanche, l'élection présidentielle et les législatives seront organisées au suffrage universel direct.

Pourtant, il est de notoriété publique que le principe du mode de scrutin en ce qui concerne ces élections est consacré par la Constitution, avant que le législateur ne vienne à préciser, à travers des dispositions pertinentes de la loi électorale⁴¹, les modalités de son organisation. Cette proposition de la CENI ne peut donc être possible sans qu'aucune révision de la Constitution ne soit envisagée. Il en est de même de la loi électorale.

⁴⁰ Idée déjà développée par le Professeur MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO A., Démocratie consensuelle.....

⁴¹ Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006, portant organisations des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2015.

En ce qui concerne la Constitution, elle pose à son article 197 le principe du mode de scrutin des élections provinciales au suffrage universel direct. La disposition pertinente à modifier devrait être cet article⁴² qui dispose :

« L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère par voie d'édit. Ses membres sont appelés députés provinciaux. Ils sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable ».

Pour ce qui est de la loi électorale, les dispositions visées sont les suivantes : les articles 144, 150, 130 al.1 139 al 1, 140 al 2, 158, 168 à170, 240.

S'il faut s'en tenir à la hiérarchie des normes, la modification à apporter à ces dispositions de la loi électorale est soumise ou conditionnée, comme nous l'avons bien souligné, à la révision de l'article 197 de la Constitution dont elles ne constituent que des mesures d'application. D'où l'enjeu de la révision constitutionnelle dans ses articles 197, 104, 198.

2.2.1. La révision de l'article 197 de la constitution

L'enjeu ici est de revoir le mode de scrutin des élections des députés provinciaux tel que préconisé à l'article 197 de la Constitution. Cette disposition dispose, en effet, que les « députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de 5 ans renouvelable »⁴³ et les articles 118 et 146 combinés de la loi électorale précisent bien qu'il s'agit du scrutin proportionnel.

La proposition de la CENI est d'instituer, en lieu et place du scrutin proportionnel direct, le suffrage universel indirect ou au 3^{ème} degré.

Dans le vote au suffrage indirect, les citoyens élisent des électeurs dits "grands électeurs". Ceux-ci désignent par la suite les élus. Dans les nations

⁴² Article 197 tel que modifié par l'article 1^{er} de la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

⁴³ Article 197 alinéa 4 de la Constitution du 18 février 2006.

de vieille tradition démocratique, le choix de gouvernants au suffrage indirect est regardé avec suspicion, au motif qu'il serait le meilleur moyen, pour les prétendants, à soudoyer les « grands électeurs ».

Très concrètement, le corps électoral des députés provinciaux sera constitué des conseillers des organes délibérant des villes, qui, eux, sont élus par les conseillers communaux. Il s'agit d'une élection qui sera acquise au 3^{ème} degré.

La raison avancée est, comme à l'occasion de la révision constitutionnelle du 20 janvier 2011, toujours d'ordre financier: la nécessité de minimiser le coût des opérations électorales. Aujourd'hui Dieu seul peut nous dire si les élections de 2011 ont été moins coûteuses que celles de 2006 qui ont connu deux tours des scrutins.

A cette proposition, les observations suivantes méritent d'être relevées :

- ***En réduisant la légitimité des députés provinciaux, cette proposition présente le danger d'affaiblissement de l'organe législatif de la province.***

En effet aux yeux de la population de la province, les députés provinciaux élus dans ce contexte seront plus des représentants des organes de villes que des élus provinciaux ; ils seront affaiblis, effacés, sinon ignorés comme les sont les sénateurs vis-à-vis de la population nationale.

Cette situation ne donne pas la légitimité nécessaire aux assemblées provinciales pour amorcer des réformes nécessaires et importantes pour le développement des provinces.

- ***Dans le même ordre d'idées, conformément à un principe général de droit constitutionnel, cette proposition entraînera l'interdiction de toute dissolution de l'assemblée provinciale.***

En effet selon ledit principe général, seule une assemblée élue au suffrage universel direct peut faire l'objet de dissolution. C'est en application de ce

principe général que le Sénat français, élu au suffrage universel indirect ne fait pas l'objet de dissolution.

Pourtant, la dissolution constitue un élément de menace, une sorte d'épée Damoclès suspendu sur l'assemblée provinciale. Sa suppression peut entraîner des conséquences fâcheuses dans le fonctionnement de la province, particulièrement son ingouvernabilité.

- ***Il peut arriver que l'on ignore ce principe général de droit constitutionnel et prévoir la possibilité de dissoudre l'assemblée provinciale*** – un pouvoir qui reviendrait uniquement au président de la République.

Dans ces conditions, l'on tomberait sous le coup de l'alinéa 2 de l'article 220 de la Constitution.

Pour rappel, cette disposition constitutionnelle est libellée comme suit :

« Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées »

C'est-à-dire, la proposition violerait la Constitution de la République à l'article 220, alinéa deuxième qui stipule :

« Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées ».

Si cela arrivait, il conviendra de rappeler qu'il ne s'agira pas d'une première violation de cette disposition constitutionnelle. Elle l'a déjà été à l'occasion de la révision du 20 janvier 2011⁴⁴.

Lors de cette première révision constitutionnelle, il s'est agi d'une réduction des prérogatives de la province par le partage de la prérogative de

⁴⁴ Voir, Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

dissolution de l'Assemblée provinciale entre celle-ci et le Président de la République.

En effet, en tant que collectivité territoriale, dotée de la personnalité juridique, la province est une personne morale disposant des droits et des obligations. Parmi ces droits figurent un des plus légitimes, et naturel : celui de désigner et de mettre fin aux fonctions des institutions et disposer des animateurs de ces dernières. C'est ainsi que, conformément au régionalisme politique institué par la constitution de 2006, le constituant n'avait pas initialement dans la constitution originale, reconnu au Président de la République la possibilité de dissoudre l'Assemblée provinciale ; il a été, par contre prévu la procédure dite « *d'auto dissolution* » ou de « *dissolution de plein droit* », le sénat et l'assemblée nationale ne se limitant qu'à constater cette dissolution de plein droit et à faire rapport au Président de la République. *Celui-ci ne peut, dans ces conditions qu'en prendre acte*⁴⁵.

Donc si par la révision de cet article 197 de la Constitution en 2011, le partage de cette compétence entre la province et le Président de la République, l'article 220 de la Constitution a été violé, combien en serait-il le cas en cas de suppression de cette compétence de la province au profit de seul Président de la République.

2.2.2. La révision de l'article 198 de la Constitution

Ici, il s'agit de revoir le mode de scrutin de l'élection de gouverneur de province c'est-à-dire remplacer l'élection au suffrage universel indirect prévu dans la Constitution par le scrutin majoritaire à deux tours.

Concrètement, selon la disposition constitutionnelle précitée le gouverneur de province et le Vice-gouverneur sont élus par les députés provinciaux « *un*

⁴⁵ Les articles 19 et 20 de la loi n°08-O12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

mandat de cinq renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale... »⁴⁶

La CENI, dans la foulée de réforme, envisage le suffrage universel indirect par les élus urbains, précisément les conseillers urbains de villes de la province. Elle avance deux raisons pour ce faire : éviter la corruption et minimiser le coût financier des opérations électorales.

A cette proposition, les observations ci-après s'imposent également :

- ***Par rapport à l'ancien mode de scrutin pour l'élection des gouverneurs, la formule proposée par la CENI permet de renforcer la légitimité et la position du gouverneur de province.***

Le renforcement de la légitimité dont il est question résulte de l'élargissement du corps électoral du gouverneur de province, ce dernier ne devant plus être l'élu de l'Assemblée provinciale, mais plutôt des élus urbains de différents conseils urbains de sa province.

Par cet élargissement de son corps électoral, le gouverneur sera désormais émancipé et à l'abri des caprices des députés provinciaux certes, mais les raisons avancées par la CENI ne paraissent pas convaincantes.

- ***Les raisons peu convaincantes de la CENI : corruption et réduction du coût des opérations***

Il est certes vrai que même dans les nations de vieille tradition démocratique, le choix de gouvernants au suffrage indirect est regardé avec suspicion, au motif qu'il serait le meilleur moyen, pour les prétendants, à soudoyer les « grands électeurs ». Cependant, il n'y aurait pas de tort à comprendre les constances ci-après en République Démocratique du Congo :

⁴⁶ Article 198, alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006.

D'abord, à *propos de la corruption*. Celle –ci n'est pas uniquement individuelle ; elle est aussi collective et revêt des formes très subtiles, telles que des invitations à dîner ou déjeuner, des cadeaux de fin d'année ou d'anniversaire, des voyages de vacances... Aussi, le risque de la corruption pèse plus sur les agents de l'administration électorale que sur les électeurs. Il va ainsi sans ignorer tout l'arsenal des sanctions intégrées dans la loi électorale lors de la révision ayant eu lieu en janvier 2015 sous le feu et le sang des citoyens.

Ensuite, s'agissant du *coût des opérations*, la CENI aura à faire face à des dépenses plus importantes. En effet, les candidats gouverneurs seront appelés, pour des raisons de propagande, à sillonner toute la province pour rencontrer leurs électeurs, les conseillers urbains disséminés sur l'ensemble du territoire de la province.

Selon la proposition de la CENI, ces conseillers vont devoir voter dans leurs villes respectives, d'où des bureaux de vote et de dépouillement, le déploiement du matériel, la sécurisation des kits et des électeurs,... Toutes ces opérations ont un coût, parfois plus élevés que celui résultant de l'élection par l'assemblée provinciale au chef-lieu de la province considérée.

Il en est ainsi du contentieux électoral dont le règlement se poursuivra devant la Cour administrative d'appel à la province.

- ***Les effets sur l'ensemble de mécanismes constitutionnels du fonctionnement et des rapports entre les différentes institutions provinciales.***

La proposition de la CENI n'est pas dépourvue d'effets sur l'ensemble de mécanismes constitutionnels du fonctionnement et des rapports entre les différentes institutions provinciales.

D'une part, elle prive l'Assemblée provinciale de son pouvoir de contrôle et surtout de sanction sur le gouverneur de province. En effet, désormais élu

par les conseillers urbains, le gouverneur de province ne peut plus faire l'objet d'une motion de défiance de la part de l'Assemblée provinciale.

Cette absence de sanction risque de conduire le gouverneur de province, détenteur des tous les pouvoirs exécutifs régaliens de l'Etat au niveau provincial, à des excès et dérives.

En l'absence de la censure du gouvernement provincial et de la défiance du gouverneur de province, la seule possibilité de sanction efficace et effective reste le relèvement du Gouverneur de province par le Président de la République, conformément à l'article 198, alinéa 2 de la constitution, telle que modifiée et complétée par la loi n° 011/002 du 20 janvier 2011.

Comme déjà précisé ci-haut à propos de l'Assemblée provinciale, cette proposition de révision constitutionnelle porterait atteinte à l'alinéa 2 de l'article 220 de la constitution, en ce qu'elle priverait l'assemblée provinciale de son pouvoir de sanctionner le gouverneur, au profit du Président de la République. Sur ce point précis, comme signalé ci-haut, l'alinéa 2 de l'article 220 de la constitution avait été violé depuis la révision du 20 janvier 2011.

2.2.3. La Révision de l'article 104 de la constitution

Cette disposition constitutionnelle règle, en son alinéa 5, la question de l'élection des sénateurs. Cette élection est acquise au suffrage universel indirect au scrutin proportionnel au plus fort reste selon la technique de la liste bloquée.

En effet, « *...le sénateur représente sa province, mais son mandat est national ...* ». « *...ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales...* ».

En application de cette disposition, l'article 128 de la loi électorale précise que la circonscription électorale pour l'élection des sénateurs est : la province ; la ville. Alors qu'aux termes de l'article 130 de la loi électorale pré rappelée, il est disposé que les sénateurs sont élus par les députés

provinciaux au sein ou en en dehors de l'Assemblée provinciale à la représentation proportionnelle des listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec l'application de la règle du plus fort reste, pour un mandat de cinq ans renouvelable.

La CENI propose que, étant donné le poids variable des Assemblées provinciales où certaines d'entre elles comptent en leur sein moins de députés provinciaux que d'autres, il arrive que les sénateurs soient élus par quatre, trois voire deux députés provinciaux. Il est important de reconnaître, par une révision de ce mode, ce pouvoir d'élections des sénateurs aux élus des Conseils urbains.

A cette proposition, l'observation principale à formuler est la suivante : ***Cette proposition, aussi intéressante qu'elle soit, vient surcharger davantage les conseillers urbains, lesquels deviennent les électeurs de plusieurs organes : députés provinciaux, gouverneurs de province, et sénateurs.***

Ces propositions de la CENI impliqueront que l'élection des sénateurs soit acquise au troisième degré, car les conseillers urbains doivent être élus, à leur tour par les élus locaux.

Que et comment faire pour éviter cette tare ?

A ce sujet, par ce qu'il s'agit de l'élection des élus, le modèle français de l'élection de mêmes sénateurs paraît intéressant car :

« Dans chaque département, les sénateurs sont élus par un collège électoral lui-même formé d'élus de cette circonscription : *députés et sénateurs, conseillers régionaux, conseillers départementaux, conseillers municipaux, élus à leur poste au suffrage universel* »⁴⁷.

⁴⁷ La composition du collège électoral des sénateurs a été modifiée par la Loi du 2 août 2013 (Loi n°2013 – 702 du 2 août 2013, *Journal Officiel de la RDC*, n°179 du 3 août 2013 – Loi relative à l'élection des sénateurs. Voir, [http:// :www.senat.fr/role/senate.html](http://www.senat.fr/role/senate.html)

CONCLUSION

Il est important de rappeler, avec et à la suite de l'abbé Apollinaire Muholongu Malu Malu⁴⁸, qu'aucun mode de scrutin n'est parfait dans l'absolu. Il ne sert donc à rien de rechercher le mode de scrutin parfait puisqu'il n'existe pas.

Aussi est-il préférable, tout en reconnaissant qu'aucun système électoral ne pourra complètement remplir les conditions idéales qu'il avait fixées au départ, de préciser les objectifs politiques à atteindre et choisir celui qui permettrait d'atteindre ces objectifs ou conviendrait le mieux à une situation donnée, avant d'envisager tout choix ou toute modification du mode de scrutin car

« La conception d'un système électoral implique d'établir d'abord une liste des critères à remplir, des écueils à éviter et les grandes lignes définissant le type de parlement et de gouvernement recherché »⁴⁹.

Dans la situation en présence en République Démocratique du Congo, la proposition de réforme envisagée ne semble pas définir clairement des objectifs à atteindre, outre la minimisation des coûts des opérations électorales qui ne suffit à elle seule à justifier toute la réforme envisagée.

Et si derrière la volonté « de minimiser le coût des opérations électorales » claironnée par le Président Joseph Kabila, se dissimulait, en fait, l'objectif non-avoué de mettre dans « l'escarcelle présidentielle » toutes les autorités politico-administratives au niveau non seulement de la province mais aussi municipal ? Des autorités qui seront chargées justement de "superviser" les opérations électorales le moment venu pour veiller aux intérêts de la Majorité au pouvoir. Ce "souci" confirme si besoin en était la détermination de l'actuel chef de l'Etat à se succéder à lui-même en novembre 2016.

⁴⁸ MUHOLONGO MALUMALU, A. (Abbé) et EL FEGHALI K., *Op. cit.*, p. 10.

⁴⁹ REYNOLDS, A. et REILLY, B., *La Conception des Systèmes Électoraux. Un manuel de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale*, Série Manuels 1/97, Edition française, 2002, p. 9.

Il convient, dès lors, de lancer un débat citoyen sur la question du mode de scrutin et la CENI devrait, dans ce débat, fournir dans un tableau comparatif des renseignements précis sur le coût, les besoins logistiques et les moyens épargnés en cas de révision du mode de scrutin par rapport aux années antérieures.

Aussi, est-il lieu d'affirmer que cette réforme ne peut valablement se faire sans révision des textes qui régulent l'organisation des élections dans notre pays. Cette révision ne va pas concerner que la Constitution de la République. Elle le sera également pour la loi électorale. Il s'agira d'un vaste processus qui conduira à la modification de tout l'arsenal juridique en place. Dans cette foulée, la Constitution (articles 104, 101, 197, 198), la loi électorale (articles 115, 118, 119 al. 1 points 3 à 5, 130, 145, 146, 144...), les lois relatives à la décentralisation (article 7 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 ; loi n°08/016 du 07 octobre 2008 seront concernées.

Outre le temps nécessaire dont a besoin les opérations de révision de ces différents textes, cette série de révisions peut provoquer des convulsions sociales, un choc psychologique ou une psychose au sein de la population qui a prouvé à plusieurs reprises son rejet, du moins pour l'instant, de toute révision constitutionnelle. Les événements du 20 janvier 2015 en disent long.

Références bibliographiques

1. Textes juridiques

- Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2011 ;
- Loi n°08-012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

2. Doctrine

- BEAUFAYS, J. et BRENY, H., « La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, seizième année, 1971 – N°3, Faculté de Droit de Liège et Martinus Nijhoff, La Haye ;
- BURDEAU, G., *Traité de science politique*, 1ère éd., Tome IV ;
- GAUDEMET, P., Choses vues : les « Landsgemeinde » survivance de la démocratie directe, *Journal*, http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs51_pp.127-132_Landsgemeinde.pdf consulté le 16 janvier 2014 ;
- Comte GOBLET d'ALVIELLA, *Sénat*, 26 juin 1894 ;
- Comte GOBLET d'ALVIELLA, *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme* ;
- LALUMIERE, P., et DEMICHEL, A., « Les régimes parlementaires européens » in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 21 N°4.
- DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.
- DUVERGER M., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 12^{ème} éd.
- MUHOLONGO MALUMALU, A. (Abbé) et EL FEGHALI K., *Une seule voix, plusieurs interprétations. Définitions, caractéristiques et paradoxes des modes de scrutin*, Kinshasa, Mokhtarat, 2006.

3. Autres sources

- CENTRE CARTER, *Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC, Rapport*, 10 décembre 2011 ;
- UNION EUROPEENNE, *République démocratique du Congo : élections présidentielles et législatives, 28 novembre 2011, Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne*, 29 mars 2012.

**LA PRATIQUE DU REFERENDUM EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO :
ENTRE USAGE MARGINAL ET « DEVIATION
PLEBISCITAIRE¹ »**

Par

Me Marcel WETSH'OKONDA KOSO

« *La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce par la voie du référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants (...)*² ». Inspirées, visiblement, par l'article 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958³, ces dispositions de l'article 5 de la Constitution de la République démocratique du Congo (RDC) du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi constitutionnelle du 20 janvier 2011 trouvent leur réplique, plus ou moins parfaite, dans la quasi-totalité des textes constitutionnels congolais antérieurs⁴.

¹ Cette expression est empruntée à CHANTEBOUT, B., « Référendum et démocratie », in *Le Livre vert. Colloque international sur la pensée de Mouammar Al Kadhafi*, Tome I, Tripoli, Centre Mondial d'Etudes et de recherche sur le livre vert, p. 103.

² WESTH'OKONDA KOSO, M., *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010, p. 436.

³ Cet article se lit de la manière suivante : « La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie de référendum (...) ». Lire à ce sujet, GODECHOT, J., *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, 1970, p. 425.

⁴ Lire à ce sujet, les articles 3 de la Constitution du 1^{er} août 1964 ; 2 de la Constitution du 24 juin 1967 ; 5 de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période la transition ; 6 de l'Acte constitutionnel de la transition harmonisé ; 5 de l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 et 10 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003. On notera, en passant, que deux textes constitutionnels n'ont pas consacré, expressément, le principe de la souveraineté populaire : La Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo et le Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 portant organisation et fonctionnement du pouvoir en République démocratique du Congo.

Dès lors, grande est la tentation d'en inférer que la démocratie dont se réclame ce dernier Etat est celle semi-directe, c'est-à-dire celle qui « (...) accorde une place à la procédure référendaire parallèlement à l'élection de représentants⁵ ». Un regard rétrospectif sur l'histoire politico-constitutionnelle de celui-ci commande plus de prudence pour deux raisons au moins. D'abord, bien que prévues par les textes constitutionnels successifs, pendant une longue période, les élections n'ont pu être organisées⁶, l'accès au pouvoir passant plutôt, au mieux, par la voie de la cooptation et, au pire, par celle des armes. Par ailleurs, lorsqu'elles ont été organisées, dans la plupart des cas, lesdites élections ont été entachées de fraudes et d'irrégularités telles qu'il ne serait pas excessif de noter qu'elles ont posé plus de problèmes qu'elles en ont résolus⁷.

Ensuite, de l'analyse critique des référendums organisés, il se dégage que, jusque-là, cette institution n'a fait l'objet que d'un usage pour le moins marginal (I) et instrumental, mieux abusif, à la base d'une « déviation plébiscitaire » (II) qui en réduit sensiblement la portée.

Autant de raisons qui militent en faveur de l'introduction, urgente, des réformes susceptibles de contribuer à la revitalisation d'une démocratie émasculée.

⁵ DE VILLIERS, M. et LE DIVELLE, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, 9^{ème} édition, Sirey, 2013, p. 306.

⁶ Pour une vue panoramique de la pratique électorale congolaise, lire MABIALA MANTUBA-NGOMA, P., *Les élections dans l'histoire politique de la République démocratique du Congo (1960-2011)*, Kinshasa, Publications de la Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

⁷ Sur le cas particulier des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, lire, WETSH'OKONDA KOSO, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11, 2013. En ce qui concerne les élections de 2006, lire, avec intérêt, NGOMA-BINDA, P. (dir.), *Les élections en RDC. Un regard transversal et prospectif sur les élections législatives et présidentielles de 2006*, Kinshasa, IFEP, 2015.

I. Usage marginal du référendum

Depuis son accession à l'indépendance, le 30 juin 1960, la RDC a connu trois référendums, soit un référendum tous les dix-neuf ans.

Il importe de les présenter succinctement (1) avant de nous efforcer de dégager les facteurs à la base de leur fréquence aussi réduite (2) et les voies et moyens les plus appropriés pour faire face à cet état de chose (3).

1. Inventaire des référendums organisés

Le tableau suivant donne une idée d'ensemble sur les référendums organisés en RDC. Il précise, pour chacun d'entre eux, les dates précises auxquelles il l'a été, les résultats favorables et défavorables qui l'ont sanctionné et le taux de participation enregistré.

Tableau unique : Inventaire des référendums organisés

N°	Dates	Résultats favorables	Résultats défavorables	Taux de participation
1.	25 juin-10 juillet 1964	90, 82 %	09, 18 %	-
2.	4-24 juin 1967	97, 8 %	2, 2 %	-
3.	18 et 19 décembre 2005	84, 31 %	85, 69 %	61, 97 %

Source : l'auteur

2. Facteurs de la rareté des référendums

Loin d'être un fait de hasard, la rareté des référendums, en RDC, s'explique plutôt par plusieurs facteurs. Deux d'entre eux semblent les plus importants. Le premier est d'ordre politique. Il s'agit de la concentration des pouvoirs, tout au long de la Deuxième République, entre les mains d'un seul homme. Un tel système politique ne s'accommode guère ni de l'effectivité d'un pouvoir législatif digne de ce nom, chargé de l'élaboration des lois, sauf à se limiter à servir de caisse de résonance de la volonté du détenteur

véritable du pouvoir. Ce facteur politique semble d'autant plus pertinent que, même lorsqu'il est prévu, expressément, dans la Constitution, le pouvoir montre une réticence à recourir au référendum. Tel a été le cas lors de la conclusion de l'accord bilatéral entre la RDC et la Zambie au sujet de la modification de leur frontière commune telle que reconnue par l'Accord du 12 mai 1894.

Bien que ledit accord ait entraîné une modification de territoire, aucune consultation populaire n'a été organisée comme le voulait la Constitution du 24 juin 1967 en vigueur⁸.

L'avènement de la Troisième République, avec son corolaire, l'émergence d'un Parlement plus ou moins classique n'aura marqué qu'une évolution relative dans la mesure où prévaut, toujours, une conception élitiste de la démocratie, dans le chef de la plupart des congolais, spécialement parmi les acteurs politiques. Selon cette perception, l'élaboration des règles juridiques appelées à régir la société requiert des compétences particulières que ne possède pas le commun des congolais, mais seulement certains parmi eux.

Dans la mesure où ils font partie de l'élite politique du pays, les parlementaires sont présumés appartenir à cette catégorie. C'est donc à eux et à eux seulement que devrait revenir la tâche, ô combien noble et exaltante mais exigeante, de la confection des lois.

Le second, d'ordre juridique, n'est qu'une suite logique du premier. Il consiste, sinon dans l'absence, du moins dans la sobriété des textes constitutionnels congolais en matière de référendum, avec son corollaire, le caractère à la fois limité du champ d'application de celui-ci et le monopole de l'exécutif pour le déclenchement de la procédure de sa mise en œuvre.

La doctrine distingue une variété de référendums. Ainsi, distingue-t-elle, sur la base du critère de leur champ d'application territorial, le référendum national de celui local. Le corps électoral dans son ensemble prend part au

⁸ Sur cet accord, lire, NGUYA-NDILA MALENGANA, C., *Frontières et voisinage en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2006, p.105.

premier alors qu'une fraction de celui-ci liée à une portion du territoire national est concernée par le second.

Au point de vue matériel, qu'il soit national ou local, le référendum peut avoir pour objet l'adoption ou la révision de la Constitution (référendum constitutionnel ou constituant) ; l'adoption, le rejet (veto) ou l'abrogation (référendum abrogatoire) d'une loi (référendum législatif) et la cession, le transfert ou l'adjonction d'un territoire (référendum de modification territoriale). A cela s'ajoute le rappel des élus connu, aux Etats-Unis, sous le nom de recall.

Au regard de son initiateur, le référendum est tantôt d'initiative gouvernementale, tantôt d'initiative parlementaire, tantôt d'initiative minoritaire, tantôt d'initiative mixte. Si on le doit au Gouvernement dans le premier cas, il est plutôt le fait, respectivement, des parlementaires, d'une minorité de parlementaires et, en même temps, d'une fraction de parlementaires et de la population dans les autres.

Les deux premières Constitutions congolaises, les lois fondamentales de 1960 et la Constitution de Luluabourg sont purement et simplement muettes sur le référendum, sauf sous la forme de la pétition⁹. La Constitution du 1^{er} août 1964 prévoit, en plus, le référendum de modification territoriale¹⁰.

Celle du 24 juin 1967 introduit une importante innovation, en la matière, en en prévoyant le référendum législatif d'initiative présidentielle¹¹. En

⁹ Articles 62 et 98 de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo et 98 de la Constitution du 1^{er} août 1964.

¹⁰ Article 8. Cette forme de référendum est prévue par toutes les autres Constitutions congolaises, notamment les articles 68, alinéa 3 de la Constitution du 24 juin 1967 ; 104, alinéa 2 de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de la transition ; 118, alinéa 2 de l'Acte constitutionnel harmonisé ; 111, alinéa 2 de l'Acte constitutionnel du 8 avril 1994 ; 192, alinéa 2 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003.

¹¹ Article 28 : « *Le Président de la République peut, après en avoir informé l'Assemblée nationale par un message et après avoir pris l'avis du bureau de celle-ci, soumettre au référendum tout texte qui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple. Lorsque le*

revanche, elle ne reprend pas la pétition. Si elles ont maintenu le référendum de modification territoriale, toutes les Constitutions suivantes, y compris celle du 18 février 2006 en vigueur méconnaissent le référendum législatif.

Il en va de même du droit de pétition¹². Sur le plan législatif et réglementaire, sauf erreur de notre part, seules trois lois ont été adoptées pour déterminer les modalités d'application du référendum : l'Ordonnance n°226 du 29 septembre 1963 clôturant la session parlementaire et désignant une Commission d'élaboration d'un projet de Constitution soumis au référendum¹³, l'ordonnance-loi n°67-223 du 3 mai 1967 portant organisation du référendum constitutionnel¹⁴ et la loi n°05/010 du 22 juin 2005 portant organisation du référendum en République démocratique du Congo¹⁵.

L'inexpérience référendaire est patente, le constituant méconnaissant, manifestement, la richesse de cette modalité de votation qui trouve son terrain de prédilection aux Etats-Unis, en Italie et en Suisse. Ces Etats peuvent, ainsi, servir de source d'inspiration pour y porter remède.

3. Voies et moyens pour une utilisation optimale du référendum

Pour donner la consistance à la démocratie semi-directe consacrée par les Constitutions congolaises successives mais démentie par la pratique constitutionnelle, quelques réformes juridiques s'imposent. Ainsi, le

référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans les délais prévus à l'article 51.

La loi adoptée ne pourra, au cours de la législature durant laquelle le référendum a été organisé, être modifiée que moyennant accord du Président de la République ».

¹² Qui a refait surface, en droit constitutionnel congolais, à travers l'article 27 de la Constitution du 18 février 2006.

¹³ MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, *Régimes électoraux en République du Zaïre : textes législatifs d'organisation*, Kinshasa, Co-édition ISE-Consult et ACCT, 1994, p. 63.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 109-113.

¹⁵ Il n'est pas sans intérêt qu'une proposition de loi sur le référendum a été initiée en 2015 mais elle n'a pas pu aboutir à la suite du tollé de protestation qu'elle a soulevé. Lire à ce sujet, RDC : un projet de loi sur le référendum inquiète l'opposition, disponible en ligne à l'adresse, <http://www.rfi.fr/afrique/20150928-rdc-projet-loi-le-referendum-inquiete-opposition>, consulté le 12 juillet 2016.

référendum local devrait être reconnu en plus de celui national. A cet égard, le processus de décentralisation en cours s'avère une bonne opportunité à saisir.

Concrètement, le référendum d'initiative minoritaire et/ou mixte gagnerait à être de mise dans les entités territoriales décentralisées. Consultatif, tout au moins dans le premier temps, il devrait porter sur les questions d'ordre social, économique et des droits de l'homme. Utilisée à bon escient, cette procédure se révélera, au fil du temps, une école irremplaçable de civisme susceptible de mettre un terme, progressivement, à l'apathie légendaire des populations congolaises.

Quelques faits choisis parmi tant d'autres permettent d'affirmer la faisabilité de la réforme projetée. Au mois de janvier 2015, par des manifestations de rue affectant plusieurs villes du pays, les congolais ont réussi à mettre en échec l'adoption de la loi électorale révisée.

Celle-ci n'a eu lieu qu'après l'élagage des dispositions litigieuses subordonnant l'organisation des élections au recensement préalable de la population. Les faits ont ainsi précédé le droit, le veto populaire opposé à la loi étant, à ce jour, dénué de toute base juridique.

Dans le même ordre d'idées, toujours sans la moindre base juridique, plusieurs avant-projets ou propositions de lois ont été élaborés par la population, généralement à travers les associations de la société civile, avant d'être endossés par un ou plusieurs parlementaires ou membres du gouvernement et d'intégrer ainsi le circuit législatif formel. De même qu'on parle de parlementarisme de couloir aux Etats-Unis, on peut parler, dans ce cas précis, de référendum d'initiative mixte de couloir.

De peur de passer d'un extrême à un autre, mieux de la rareté de référendums à la pléthore de ceux-ci, un certain nombre de précautions doivent être prises. A titre d'exemple, un seuil minimal de participation doit absolument être établi comme une des conditions de validité de tout référendum. Cela permettra de prévenir le taux élevé d'abstention observé

dans les Etats précités qui abusent du recours à ce mode de votation. Le contrôle a priori de la constitutionnalité du référendum s'avère aussi nécessaire pour contrer la déviation plébiscitaire à laquelle on a assisté jusque-là.

II. L'usage abusif à la base d'une déviation plébiscitaire

Nonobstant son essence démocratique (1), si on n'y prend garde, le référendum peut faire l'objet d'une « déviation plébiscitaire » (2). L'expérience congolaise, en la matière, en fournit une éloquente illustration (3). De là la nécessité de formuler des propositions concrètes pour éviter de tomber dans le même piège à l'avenir (4).

1. Essence démocratique du référendum

A en croire Evariste Boshab,

« Pour les défenseurs de la démocratie semi-directe, il n'y a pas de meilleure recette que le référendum pour faire respecter le droit du peuple à la participation aux décisions liant son destin et atténuer par voie de conséquence les abus maintes fois dénoncés de la démocratie semi-représentative¹⁶ ».

Abondant dans le même sens, Bernard Chantebout note que

« Le système représentatif mutile la volonté populaire...Seule...l'expression directe de la volonté du peuple-la démocratie directe-constitue la démocratie véritable¹⁷ ».

Thierry Debarde ne dit pas autre chose lorsqu'il relève que :

« Le caractère démocratique des opérations référendaires est, en principe, indéniable. Aussi de nombreux Etats et notamment la Suisse et l'Italie, en Europe, y ont-ils souvent recours¹⁸ ».

¹⁶ BOSHAB, E., *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Edition Larcier, 2013, p. 320.

¹⁷ CHANTEBOUT, B., *Op. cit.*, p.102.

2. Déviation plébiscitaire du référendum

Les fleurs jetées au référendum ne sont pas, cependant, exemptes d'épines. C'est ce que Francis Hamon exprime en ces termes :

« Bien qu'elle soit parfaitement démocratique d'un point de vue formel, la législation par la voie du référendum risque de favoriser les puissances d'argent, surtout dans les pays où existent des procédures d'initiative populaire¹⁹ ».

Pour Guy Carcassonne,

« Le risque (lors d'un référendum) est permanent que les électeurs répondent moins en fonction de la question que de celui qui la pose²⁰ ».

Une affirmation similaire se trouve sous les plumes d'Olivier Gohin, Francis Borella ainsi que de Pierre Pactet et de Ferdinand Mélin-Soucramanien. Selon premier auteur cité,

« Tout référendum est, même implicitement, un plébiscite dès lors qu'il est une réponse posée par le pouvoir en place, c'est-à-dire que son résultat affecte nécessairement, en bien ou en mal, qu'il engage explicitement ou non sa responsabilité politique sur la question posée, voire à l'occasion de la question posée²¹ ».

Pour le deuxième, *« le référendum, utilisé systématiquement (...) comme moyen de légaliser la dictature d'un homme, un plébiscite, mot vidé de son sens premier pour désigner le détournement de vote populaire sur une décision en un vote pour un homme²² ».*

¹⁸ DEBARD, T., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, 2^{ème} édition, Ellipses, 2007, p. 363.

¹⁹ HAMON, F., « La loi référendaire », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Tome 2, Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, p. 592.

²⁰ CARCASSONNE, G., *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Editions du Seuil, 2014, p. 160.

²¹ GOHIN, O., *Droit constitutionnel*, Paris, Litec, 2010, p. 280.

²² BORELLA, F., *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Sciences Po, 2008.

En ce qui les concerne, les deux derniers soulignent que « la procédure référendaire peut devenir rien moins que démocratique et présenter des graves dangers si elle dégénère en plébiscite²³ ».

Explicitant les facteurs à la base de la dérive plébiscitaire qui guette le référendum, c'est-à-dire le vote d'un homme, d'un régime ou d'une politique sous le couvert de celui d'un texte de loi, directement, par le peuple, Evariste Boshab souligne que

« Le référendum pose (...) des difficultés quant à la capacité du peuple à se prononcer en connaissance de cause, notamment au vue des éléments qui lui sont fournis à cette fin. D'abord, fort souvent, la manière dont la question est élaborée, en matière de référendum, est entourée d'une certaine ambiguïté. Elle ne permet pas à ceux qui sont appelés à se prononcer de saisir les vrais enjeux. Tout se réduit, en définitive, à une sorte de plébiscite : on s'accorde plus sur la personnalité qui pose la question que sur la question elle-même. Malheureusement, telle est la réalité. Si la participation du citoyen est sans conteste, le doute plane sur le caractère démocratique, car, dès lors que se profilent plusieurs non-dits à travers des questions apparemment anodines, le plus grand perdant reste le peuple²⁴ ».

Pour Jean-Louis Esambo Kangashe

« Le plébiscite constituant associe, certes, le peuple à l'élaboration de la Constitution, mais cette participation est doublement faible parce que, d'une part, le texte de la Constitution est élaboré en dehors de lui et on lui demande de l'approuver et, d'autre part, le fait que le corps électoral appelé à se prononcer sur le projet de Constitution n'est pas libre : il est souvent mis à condition.

Le plébiscite constituant apparait, donc, comme un mode normal d'établissement des Constitutions autoritaires ou de ratification des coups d'Etat²⁵ ».

Nombreux sont les hommes politiques qui ont associé leurs noms à ces manœuvres par lesquelles, tout en en gardant les apparences, le référendum

²³ PACTET, P, et MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Droit constitutionnel*, Paris, 26^{ème} édition, 2007, p. 87.

²⁴ BOSHAB, E., *Op. cit.*, pp. 320-321.

²⁵ ESAMBO KANGASHE, J-L., *Le droit constitutionnel*, Paris, Academia-L'Harmattan, 2013, p. 96.

est vidé de son essence démocratique pour servir la cause de la dictature ou du « césarisme politique »²⁶ :

Napoléon Bonaparte, Napoléon III, Hitler et Mussolini n'en constituent que quelques exemples parmi tant d'autres. Il en va de même des chefs d'Etats africains qui, récemment, n'ont pas reculé devant la tentation de recourir à des pseudos référendums constitutionnels pour faire sauter le verrou de la limitation du nombre de leurs mandats. En règle générale, contrairement à ce qu'ils ont laissé penser, au lieu de contribuer à la consolidation de la démocratie, ces manipulations politiques ont plutôt fait le lit de la restauration autoritaire, les révisions constitutionnelles auxquelles elles ont donné lieu méritant ainsi, pleinement, la qualification de révisions constitutionnelles déconsolidantes.

3. Déviation plébiscitaire du référendum en RDC

Bien qu'à des degrés divers, les différents référendums constitutionnels organisés en RDC procèdent de la même logique et ce, tant en ce qui concerne la rédaction des textes constitutionnels concernés qu'au regard des circonstances ayant entouré l'adoption de ceux-ci.

La Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo avait pris le soin de déterminer aussi bien les institutions habilitées à élaborer la Constitution définitive du pays que la procédure qui devrait être utilisée à cet effet. Plus précisément, c'est au Parlement, à travers ses deux chambres et au Chef de l'Etat qu'était reconnu le pouvoir constituant tandis que, pour son entrer en vigueur, la Constitution qu'ils devaient confectionner devrait être adoptée par les provinces.

La pratique constitutionnelle s'est de très loin éloignée de ces prévisions juridiques. Le 29 septembre 1963, le Chef de l'Etat avait pris l'Ordonnance n°226 par laquelle il clôturait la session parlementaire chargée de l'élaboration de la Constitution et désignait une Commission ad hoc pour

²⁶ BORELLA, F., *Op. cit.*, p. 68 ; ZARKA, J-C., *Op.cit.*, p. 89.

accomplir cette mission. C'est le même texte juridique qui avait introduit l'idée du référendum constituant. Le peuple n'a donc pas participé à l'élaboration de la Constitution, son rôle s'étant limité à l'approuver par référendum.

En ce qui concerne les conditions ayant entouré celui-ci, plusieurs faits méritent d'être signalés. D'abord, une bonne partie de l'Etat étant sous le contrôle de l'insurrection muleliste, nombre de congolais n'ont pu exercer leur droit civique²⁷. Comme si cela ne suffisait pas, aucun effort n'a été ménagé pour assurer la victoire du « oui ». C'est du moins ce qui se dégage des propos de Djelo Empenge Osako selon lesquels

« Les mesures prises par le Chef de l'Etat furent contestées par l'opposition et, si les syndicalistes approuvèrent la dissolution du Parlement, ils réclamèrent des mesures énergiques à l'endroit du Gouvernement. Cette intransigeance provoqua le raidissement du Gouvernement central qui prit diverses mesures : état d'exception à Léopoldville, interdiction des partis nationalistes, arrestation de leurs leaders et incarcération des syndicalistes. Les membres de l'opposition qui réussirent à s'échapper durent s'enfuir à Brazzaville (...) ».

Point n'est besoin de multiplier d'autres preuves du conditionnement dont le peuple a été l'objet pour voter en faveur de la nouvelle Constitution.

Il en sera de même, trois ans plus tard, avec le référendum constituant des 4 au 24 juin 1967. Comme en 1964, le peuple n'a pas été associé, en amont, à l'élaboration de la Constitution, réservée exclusivement au Ministère de l'Intérieur, lequel a, cependant, bénéficié de la contribution de quelques experts. En aval, son intervention a été entachée de plusieurs irrégularités.

Les leçons de l'histoire n'ayant pas été tirées, sinon suffisamment, le référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005 n'échappe pas aux griefs formulés à l'encontre de ceux qui l'ont précédé en 1964 et 1967.

²⁷ DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC)*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 99-100 ; NKUKU KILOMBO, *Congo-Zaïre. De la Charte coloniale à la Constitution de la Troisième République*, Kinshasa, Editions SECCO, 1991, p. 86 ; BUSE MELUMA, H., *Turbulences politiques et affrontements armés en République démocratique du Congo, 30 juin 1960-31 mars 2009*, Kinshasa, Imprimex, 2010, pp. 43-49.

Ainsi, s'agissant de l'élaboration de la Constitution, Jacques Djoli Eseng'Ekeli déplore le fait que « Le statut des rédacteurs du texte, des parlementaires non élus mais nommés par des Composantes et Entités, le peuple étant tenu à l'écart²⁸ ». Tout en partageant cette opinion, Ambroise Kamukuny est beaucoup plus réservé lorsqu'il observe que

« Le texte qui est devenu la Constitution du 18 février 2006 a l'avantage d'avoir fait l'objet d'une si large discussion et auquel ont participé des personnes de divers horizons, parlementaires, experts nationaux et internationaux, représentants de la société civile (...) tel qu'il faille laisser penser que la version finale soit représentative d'une certaine opinion de la population²⁹».

Pour en venir au conditionnement du peuple en faveur de la Constitution, outre le déficit de vulgarisation du texte soumis au référendum, il a été fait état de pressions diverses, y compris de la part de la Communauté internationale.

A en croire Colette Braeckman,

« C'est en décembre 2005 que 25 millions d'électeurs, dûment enregistrés, se prononcent à 84, 31 % en faveur d'une Constitution dont la plupart d'entre eux n'ont pas lu un premier mot car le texte de la loi fondamentale n'a pas été diffusé dans le pays faute de moyens³⁰».

En réalité, précise Jean-Claude Willame,

« Les parrains du Congo, qui avaient pris en charge le financement des aspects matériels et logistiques du processus électoral se préoccupèrent peu de la sensibilisation des populations au contenu réel de la Constitution et aux enjeux qui la sous-tendaient. Ce ne fût qu'une quinzaine de jours avant le référendum que des fascicules de popularisation furent imprimés et diffusés à compte-gouttes.

²⁸ DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel. L'expérience congolaise, Op. cit.*, p.186.

²⁹ KAMUKUNY MUKINAY, A., *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2011, pp. 350-351.

³⁰ BRAECKMAN, C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le Cri éditeur et Afrique Editions, 2008, p. 120.

La CEI, chargée en principe d'une telle campagne, fit valoir qu'elle n'avait pas les moyens de la réaliser. Sur le budget initial de 286 millions de dollars gérés par le PUND, seuls 3, 8 % avaient été réservés à l' « *éducation civique et électorale* » qui aurait pu être prise en charge par le monde associatif congolais (...). Pour le principal financeur du processus électoral, l'Union européenne, « *l'organisation du référendum était jugé indispensable, non pas tant pour le contenu de la Constitution, mais comme une sorte de test pour les scrutins à venir*³¹ ».

En ce qui concerne les pressions exercées en faveur du vote du projet de Constitution, le même auteur s'exprime en ces termes :

*« Une autre pression extérieure s'exerce fort peu à propos juste avant le vote du référendum constitutionnel. Le CIAT, qui s'inquiétait de prises de position contre le projet de Constitution émanant non seulement de l'UDPS, mais d'une fraction de l'élite catholique gravitant autour de la Conférence épiscopale du Congo (CENCO) et du Comité des laïcs chrétiens (CALCC), publia un curieux communiqué dans lequel il était demandé à tous les congolais d'adopter massivement le projet de Constitution. Ici encore, on aurait pu parler d'ingérence flagrante dans les affaires étrangères, le CIAT n'étant nullement habilité à se prononcer pour ou contre une Constitution soumise au vote référendaire*³² ».

En outre, pour la plupart des partisans du vote du projet de la Constitution, celui-ci constituait une condition sine qua non non seulement pour le retour de la paix mais aussi pour l'instauration d'une gouvernance viable. Ce thème de campagne se trouve sous la plume de Jean-Pierre Mbwebwa Kalala en ces termes :

« L'intérêt du « oui » est surtout d'aller vite vers les élections pour mettre fin à cette situation de gestion difficile de la transition que nous connaissons en ce moment. Il y a des décisions difficiles à appliquer à cause de la cohabitation des anciens belligérants réunis dans la formule 1+4.

³¹ WILLAME, J.-C., *Les « faiseurs de paix » au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, Bruxelles, Editions GRIP, 2007, p.176.

³² WILLAME, J.C., *Op.cit.*, p. 175.

Les congolais ont tous intérêt à mettre rapidement fin à la situation actuelle où les animateurs résultant du compromis politique conçu au dialogue intercongolais pour mettre fin à la guerre et non nécessairement pour une meilleure gestion des affaires de l'Etat, ce qui justifie en grande partie les nombreuses plaintes de la population contre les acteurs politiques³³».

Dans ces conditions, il n'y a pas à s'étonner qu'ainsi que le relèvent Pierre Akele Adau et Sita Akele Muila

« Ces (qui ont) voté « oui » ou « non », (ceux qui se sont) abstenus au moyen d'un bulletin blanc ou par le boycott électoral (...) avaient apparemment tous le même message et la même préoccupation : changer la configuration des institutions dans un sens qui apporte le renouveau sécuritaire et socio-économique. Ils se sont fort peu intéressés aux discussions de salon sur le « sexe » et la « couleur des institutions » ; aux polémiques sur le régime politique, la forme de l'Etat, l'équilibre des pouvoirs, etc. L'essentiel résidait dans le geste électoral si longtemps attendu, pour lequel bien de nos compatriotes ont payé de leur sang ; ce qui comptait c'était l'expression citoyenne libre de participation du corps électoral à la vie politique et démocratique de la nation³⁴ ».

4. Propositions concrètes pour prévenir la déviation plébiscitaire du référendum

En 1964 comme en 1967 et 2005, le référendum n'a pas pu échapper au piège de la déviation plébiscitaire. Il n'en serait pas ainsi un certain nombre de précautions avaient été prises. En premier lieu, en plus du Président de la République, d'autres institutions devraient avoir le droit d'initier un référendum, notamment une fraction de députés. La même faculté devrait, également, être reconnue à une fraction du peuple agissant seule ou avec le concours d'une fraction de députés.

³³ MBWEBWA KALALA J-P., « Le référendum constitutionnel et le projet de Constitution de la Troisième République », in *L'évaluation de la transition en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Konrad Adenauer Stiftung, Faculté Catholique de Kinshasa, 2005, p. 22.

³⁴ AKELE ADAU, P. et SITA AKELE MUILA, A., « Nous avons une nouvelle Constitution... Donnons-lui le cadre législatif et règlementaire nécessaire à son effectivité et à son efficience », *Congo-Afrique*, n°406, 2006, pp. 207-2008.

En deuxième lieu, on devrait investir dans l'éducation civique et électorale de la population, l'analphabétisme politique constituant le terreau le plus favorable de la déviation plébiscitaire. Parallèlement, lors de la campagne référendaire, des dispositions devraient être prises pour assurer un traitement équitable tant aux partisans du « oui » qu'à ceux du « non ».

En troisième lieu, un seuil de participation devrait être institué pour l'organisation du référendum.

En quatrième lieu, enfin, le contrôle préalable obligatoire de la constitutionnalité du texte à soumettre au référendum devrait être institué.

Conclusion

En conclusion, il y a lieu de noter que, contrairement à ce qu'une lecture cursive des textes constitutionnels laisse penser, la République démocratique du Congo n'est pas une démocratie semi directe.

La rareté des référendums qui y ont été organisés et la déviation plébiscitaire qui les a caractérisés en constitue une preuve éloquente. Il ne faut pas, pour autant, jeter le bébé avec l'eau du bain. Bien au contraire, sous ses différentes formes, le référendum gagnerait à être découvert par les congolaises et les congolais. La consolidation de la démocratie est à ce prix. Puisse la présente étude et les recommandations qui la sanctionne y contribuer.

Références Bibliographiques

1. Ouvrages

- BORELLA, F., *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Sciences PO, 2008 ;
- BOSHAB, E., *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Edition Larcier, 2013 ;
- BRAECKMAN, C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le Cri éditeur et Afrique Editions, 2008 ;
- BUSE MELUMA, H., *Turbulences politiques et affrontements armés en République démocratique du Congo, 30 juin 1960-31 mars 2009*, Kinshasa, Imprimex, 2010 ;
- CARCASSONNE, G., *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Editions du Seuil, 2014 ;
- DE VILLIERS, M. et LE DIVELLEC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, 9^{ème} édition, Sirey, 2013 ;
- DEBARD, T., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, 2^{ème} édition, Ellipses, 2007 ;
- DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC)*, Paris, L'Harmattan, 2013 ;
- ESAMBO KANGASHE, J-L., *Le droit constitutionnel*, Paris, Academia-L'Harmattan, 2013 ;
- GODECHOT, J., *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, 1970 ;
- GOHIN, O., *Droit constitutionnel*, Paris, Litec, 2010 ;
- HAMON, F., « La loi référendaire », in TROPER, M. et CHAGNOLLAUD, D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Tome 2, Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012 ;
- KAMUKUNY MUKINAY, A., *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2011 ;
- MABIALA MANTUBA-NGO-MA, P., *Les élections dans l'histoire politique de la République démocratique du Congo (1960-2011)*, Kinshasa, Publications de la Konrad Adenauer Stiftung, 2013 ;
- MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, *Régimes électoraux en République du Zaïre :*

textes législatifs d'organisation, Kinshasa, Co-édition ISE-Consult et ACCT, 1994 ;

- NGOMA-BINDA, P. (dir.), *Les élections en RDC. Un regard transversal et prospectif sur les élections législatives et présidentielles de 2006*, Kinshasa, IFEP, 2015 ;
- NGUYA-NDILA MALENGANA, C., *Frontières et voisinage en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2006 ;
- NKUKU KILOMBO, *Congo-Zaïre. De la Charte coloniale à la Constitution de la Troisième République*, Kinshasa, Editions SECCO, 1991 ;
- PACTET, P. et MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Droit constitutionnel*, Paris, 26^{ème} édition, 2007 ;
- WESTH'OKONDA KOSO, M., *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010 ;
- WETSH'OKONDA KOSO, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11, 2013 ;
- WILLAME, J-C., *Les « faiseurs de paix » au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, Bruxelles, Editions GRIP, 2007.

2. Contributions aux ouvrages collectifs

- AKELE ADAU, P. et SITA AKELE MUILA, A., « Nous avons une nouvelle Constitution...Donnons-lui le cadre législatif et réglementaire nécessaire à son effectivité et à son efficience », *Congo-Afrique*, n°406, 2006 ;
- CHANTEBOUT, B., « Référendum et démocratie », in *Le Livre vert. Colloque international sur la pensée de Mouammar Al Kadhafi*, Tome I, Tripoli, Centre Mondial d'Etudes et de recherche sur le livre vert ;
- MBWEBWA KALALA, J-P., « Le référendum constitutionnel et le projet de Constitution de la Troisième République », in *L'évaluation de la transition en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Konrad Adenauer Stiftung, Faculté Catholique de Kinshasa, 2005.

3. Webographie

- SA., *RDC : un projet de loi sur le référendum inquiète l'opposition*, disponible en ligne à l'adresse <http://www.rfi.fr/afrique/20150928-rdc-projet-loi-le-referendum-inquiete-opposition>, 12 juillet 2016.

VERITE DES URNES : UNE REALITE ARITHMETIQUE OU POLITIQUE?

Par

Symphorien KAPINGA K. NKASHAMA

INTRODUCTION

Après la première expérience électorale post-conflit vécue en 2006¹, la République Démocratique du Congo(RDC) a vécu son deuxième cycle électoral avec l'organisation le 28 novembre 2011 du double scrutin présidentiel et législatif². Le pays s'apprête à vivre son troisième électoral avec l'élection du Président de la République et des députés nationaux prévue à la fin de l'année 2016 au terme du deuxième et dernier mandat du Président en fonction, Mr Joseph KABILA³.

¹Pour plus de détails sur ce processus électoral, voir notamment ELIKIA M'BOKOLO (éd.), « Elections démocratiques en Afrique en RDC : dynamiques et perceptives », Kinshasa, AGB, 2010 ; NGOMA-BINDA, E., OTEMIKONGO MANDEFU YEHISULE, J. et MOSWA MOMBO, L. (dir), *République Démocratique du Congo, démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, AfriMAP, Johannesburg, 2010, pp.66 et suiv ; Sur les autres expériences électorales vécues dans ce pays avant l'année 2006, lire avec intérêt MABIALA MANTUBA-NGOMA, P., *Les élections dans l'histoire de la République Démocratique du Congo(1957-2011)*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2^{ème} Edition, 2015.

² Il convient de préciser que les cycles électoraux ne sont pas arrivés jusqu'au bout car les élections urbaines, municipales, et locales n'ont pas encore été organisées jusqu'à ce jour. Lire à ce sujet, KAPINGA, K. et NKASHAMA, S., « La non tenue des élections locales et son impact sur la mise en œuvre de la décentralisation en la République Démocratique du Congo », in KUMBU Ki NGIMBI, J.M., *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Kinshasa, Edition CDHC-ASBL, 2014, pp. 34-55.

³ Son mandat prend officiellement fin le 19 décembre 2016, date du cinquième anniversaire de sa prestation de serment pour le second et dernier mandat.

Mais si l'expérience de 2006 a été plus ou moins une réussite pour le pouvoir organisateur et ses partenaires financiers⁴, les résultats publiés par la Commission Electorale Nationale Indépendante à l'issue du double scrutin du 28 novembre 2011 ont provoqué une tôle générale des contestations et engendré une crise électorale inédite : deux Présidents de la République pour un seul pays, dont l'un proclamé élu par l'administration électorale⁵ et l'autre auto-proclamé se référant aux résultats qui auraient été affichés dans les bureaux⁶, plusieurs contentieux électoraux opposant parfois les candidats d'un même parti politique, des députés proclamés élus qui refusent de siéger au Parlement avec les autres députés qu'il considère comme nommés⁷... tel fut le scénario que la RDC a offert au monde comme la plupart des pays africains⁸.

Pourtant présenté au départ sous des signes de la fierté nationale⁹ et de consolidation de la jeune démocratie¹⁰, les qualificatifs n'ont pas manqué dans l'opinion pour dénoncer le déroulement du processus électoral et

⁴ Le gouvernement congolais y avait contribué avec à peine 20% du cout global du processus alors que plus de 80% du budget était pris en charge par les partenaires internationaux. Voir PNUD, *Rapport descriptif final du Projet d'Appui au Processus Electoral (APEC)*, 1er février 2005 – 30 septembre 2006, pp. 26 et suiv.

⁵ Le candidat Joseph KABILA KABANGE était officiellement crédité de 48,95% des suffrages exprimés alors que le candidat Etienne TSHISEKEDI WA MULAMBA était classé en deuxième position avec 32,33%. Pour l'analyse détaillée sur ces résultats, lire DE SAINT MOULIN, L., «Analyse des résultats officiels des élections du 28 novembre 2011», *Congo-Afrique*, n°462, Février 2012, p. 99 et suiv.

⁶ Le candidat Etienne TSHISEKEDI avait même prêté serment comme Président la République à sa résidence de la Commune de Limete à Kinshasa.

⁷ C'est le cas du candidat JCOCO MULUMBA qui n'a pas siégé à l'hémicycle jusqu'à ce jour.

⁸ KOKOROKO D., « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, pp. 115-125.

⁹ Liée notamment au financement du processus électoral à 90% par le budget national. Dans ce sens, lire MUHIGIRWA RUSEMBUKA, F., « Elections du 28 novembre 2011 en RD Congo : regardons où nous risquons d'aller ? », *Congo-Afrique*, n°462, février 2012, p. 85.

¹⁰ Lire dans ce sens, WETSH'OKONDA OKANDA KOSO, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11., 2013, p. 1 ; NGOMA-BINDA, E., OTEMIKONGO MANDEFU YEHISULE, J. et MOSWA MOMBO, L. (dir), *Op.cit.*, p. 17.

surtout les résultats officiels de ce double scrutin¹¹: « naufrage », « mascarade », « débâcle » ou même « catastrophe »...¹² au point de constituer un danger pour la stabilité du pays¹³. Au fond de toutes ces contestations, c'est la question de la « vérité des urnes » qui se pose et continue à faire couler beaucoup d'encre et de salives jusqu'à ce jour, même personne n'a essayé d'en donner un contenu scientifique ou technique¹⁴.

C'est à cet exercice périlleux que nous allons nous essayer dans cette étude, en considérant a priori que la vérité des urnes n'est qu'un produit de l'application des règles arithmétiques¹⁵. Elle correspond, toute chose restant par ailleurs, aux rapports entre le nombre des suffrages réellement obtenus par chaque candidat et les suffrages requis selon mode de scrutin, pour être proclamer élu. Quels sont les éléments arithmétiques qui concourent à la formation de la vérité des urnes et comment garantir et renforcer le respect de celle-ci dans les scrutins à venir ?

I. LE NOMBRE D'ELECTEURS

Le nombre d'électeurs ou des personnes investies du « pouvoir de suffrage »¹⁶ ou du droit vote est le premier élément arithmétique de la vérité des urnes. Il renvoie au corps électoral, considéré désormais dans la

¹¹ Voir les rapports de différentes missions d'observation électorale, notamment CENTRE CARTER, Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC, 10 décembre 2011.; UNION EUROPEENNE, *République démocratique du Congo : élections présidentielles et législatives, 28 novembre 2011, Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne*, 29 mars 2012, pp. 9-10.

¹² WETSH'OKONDA OKANDA KOSO, M. et BALIGENE KAHOMBO, *Op.cit.*, p. 2.

¹³ Sur le danger lié aux élections, voir MPUNDU, J. et NLANDU T., *Elections au Zaïre. Chance ou danger pour la démocratie ?*, Kinshasa, Groupe Amos, 1999 ; KOKOROKO, D., *Op.cit.*

¹⁴ L'expression apparaît dans l'ouvrage de WETSH'OKONDA OKANDA KOSO M. et BALIGENE KAHOMBO, *Op.cit.*, p. 2. Voir aussi ESAMBO KANGASHE, J.L., *Droit électoral congolais*, Louvain-La -Neuve, Academia, 2014, p. 11.

¹⁵ *L'arithmétique est une branche de la mathématique qui étudie les nombres réels et leurs rapports.*

¹⁶ BURDEAU, G., HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 22^{ème} édition, 1991, p. 486.

démocratie comme le « plus important des organes de l'Etat »¹⁷, de qui les autres organes de l'Etat tirent leur origine¹⁸.

Dans le contexte congolais où le chômage bat son plein, le souverain primaire apparait, lors des consultations électorales comme le véritable « employeur » auprès de qui les candidats au « chômage » ou en « faillite » sollicitent de « l'emploi » à travers les urnes¹⁹. Le suffrage peut être direct ou indirect, selon que les électeurs élisent directement leurs représentants par le vote ou indirectement par leurs délégués.

Il sied de rappeler que le droit au suffrage ou la qualité d'électeur est reconnue en RDC à toute personne détenant la nationalité congolaise et âgée de dix-huit ans révolus à la date de la clôture des opérations d'identification et d'enrôlement de droits civiques et politiques²⁰. Mais, dans le corps électoral, on distingue les électeurs qui se sont fait enrôlés pour le vote de ceux qui ont effectivement voté, et le rapport entre les deux nombres constitue le taux de participation, qui est le baromètre de la vitalité de la démocratie.

1.1. Le nombre d'enrôlés

Il ne suffit pas de jouir du droit au suffrage pour participer au vote et donc contribuer à la confection de la vérité des urnes ; aussi faudrait-il se faire identifier enrôler sur les listes électorales. L'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs peut se faire à partir des registres de l'état civil à la suite du recensement général de la population par l'Etat ou de manière

¹⁷ AUBY, J.M., *La théorie du suffrage politique*, cité par NTUMBA-LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, EUA, 2007, p. 190.

¹⁸ NTUMBA-LUABA LUMU, *Op.cit.*, p. 190.

¹⁹ Voir YOKA LYE MUDABA, A., « Les élections de 2011 vues par le commun des kinois », *Congo-Afrique*, Février 2012, n°462, p. 129.

²⁰ Article 5 de la Constitution, telle que modifiée par Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56ème année, numéro spécial, 17 février 2011. Sur ce principe de suffrage universel en RDC, BOSCHAB, E., *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Bruyant, Larcier, 2013, pp. 339-341.

spéciale par l'Organe spécial chargé de l'organisation des élections en vue des scrutins en perceptive.

En RDC, la mission d'identification et d'enrôlement des électeurs est confiée à la Commission Electorale Nationale indépendante, l'une des institutions d'appui à la démocratie²¹, chargé aussi de l'organisation du processus électoral et référendaire²². Il s'agit de compter les nationaux qui remplissent les conditions pour voter et d'inscrire les éléments de leur identité sur les listes électorales. Ces deux opérations préélectorales concomitantes sont régies par la loi n°04 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs²³.

A. Les conditions pour être enrôlé sur les listes électorales

L'inscription sur la liste est soumise aux conditions suivantes : i) la nationalité congolaise ; ii) l'âge de la majorité fixé à 18 ans ; iii) la présence sur le territoire de la RDC au moment de l'identification et de l'enrôlement ; iv) jouir de ses droits civils et politiques²⁴. La condition liée à la présence sur territoire national semble être discriminatoire à l'égard des congolais vivant à l'étranger, même si l'on peut considérer selon les normes internationales que les missions diplomatiques constituent son prolongement²⁵.

²¹ Sur les institutions d'appui à la démocratie, lire CIHUNDA HENGELELA, J., « Les acteurs de la bonne gouvernance en RD Congo post-électorale », *Congo-Afrique*, Mars 2008, n°423, p. 210. CIHUNDA HENGELELA, J. et MVITA KALUBI, R., « Les Institutions d'appui à la Démocratie(IAD) en République Démocratique du Congo : cas du CSAC et de la CENI », *Congo-Afrique*, janvier 2015, n°37, p. 210.

²² Article 211 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

²³ Article 3 de la Loi n°04 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs, *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 27 décembre 2004.

²⁴ *Ibid.*, article 8.

²⁵ Depuis la réforme de la loi électorale adoptée par le Parlement en janvier 2015, l'option est levée de faire participer les congolais résidant à l'étranger de participer à l'élection présidentielle selon les modalités d'enrôlement et de vote à fixer par la CENI (Article 5 alinéa de la Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006, portant organisations des élections présidentielles, législatives, provinciales,

Dans un pays sans actes de l'état civil et sans recensement général de la population, la CENI a été autorisée à prendre en considération, à défaut de la carte d'identité le passeport national, le permis de conduire national sécurisé, le livret de pension congolais délivré par l'Institut National de Sécurité Sociale ou par toute autre institution congolaise légalement reconnue en tenant lieu, la carte d'élève ou d'étudiant, la carte de service pour vérifier la nationalité et l'âge des personnes à enrôler²⁶.

Sont frappées d'interdiction de se faire enrôler sur les listes électorales, Ne peuvent être inscrits sur la liste des électeurs, les personnes souffrant d'une incapacité mentale totale médicalement prouvée, les personnes privées, par décision judiciaire définitive, de leurs droits civils et politiques ainsi que les militaires et policiers en fonction²⁷.

La qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur la liste des électeurs et la détention d'une carte d'électeur délivrée par la Commission Electorale Nationale Indépendante. La carte d'électeur est le document officiel attestant de la qualité d'électeur et de l'inscription sur une liste électorale²⁸. Elle constitue également un moyen de contrôle de l'identité de l'électeur.

B. Nombre des personnes enrôlées en 2006 et 2011

Lors des scrutins de 2006 et de 2011, l'organe en charge des élections a procédé à l'identification et l'enrôlement des électeurs et établi des listes électorales qui ont servi au vote. D'après les chiffres officiels, le nombre d'enrôlés est passé de 25.420.199 électeurs en 2006 à 32.024.640 en 2011, soit un accroissement d'environ 28%²⁹. A la veille du nouveau cycle

urbaines, municipales et locales, *Journal officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2015.

²⁶ Article 10 de la loi n°04 du 24 décembre 2004.

²⁷ Article 9 de la loi n°04 du 24 décembre 2004.

²⁸ Voir BIGAUT, C., « Droit de la carte d'électeur », in PERRINEAU, P. et REYNIE D.(dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, P.U.F., 2001.

²⁹ Voir pour les détails, DE SAINT MOULIN, L., « La répartition des enrôlés en 2011 et 2006. Les défis des élections », *Congo-Afrique*, n°459, novembre 2011, p. 663. Du même auteur, « Analyse par territoire et ville des résultats des résultats de l'enrôlement des

électoral prévu à la fin du dernier mandat du Président de la République, la question de la mise à jour des listes électorales avec l'enrôlement des nouveaux majeurs et des congolais vivant à l'étranger se pose à la CENI.

Comme on peut le remarquer, l'identification et l'enrôlement des électeurs sont par essence de simples opérations arithmétiques et visent à compter et déterminer le nombre des personnes qui remplissent les conditions légales pour participer au vote en qualité d'électeurs. Mais lorsque ce processus n'est pas mené dans l'objectivité et la transparence, il peut fausser les données et les résultats électoraux.

On peut reprocher à l'Administration électorale de vouloir favoriser les intérêts de tel ou tel autre groupe politique en ouvrant plus des centres d'identification et d'enrôlement dans les régions qui lui sont favorables que dans d'autres, d'avoir enrôler les personnes n'ayant pas la qualité d'électeur (soldats, policiers, mineurs) en vue des bourrages des urnes.

C'est ainsi l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs ou la mise à jour du fichier électoral doivent être menées avec objectivité et dans la transparence afin de donner les chances égales à tous électeurs en droit de voter de se faire enrôler et d'éviter l'enrôlement des personnes non éligibles, des enrôlements multiples qui peuvent donner lieu à des votes multiples ...qui peuvent fausser le verdict des urnes, notamment par la pratique d'apposition sur un doigt de l'encre indélébile.

Aussi, les citoyens doivent-ils avoir confiance dans l'exactitude des listes électorales. Pour y parvenir, l'Organe chargé de l'organisation des élections devra veiller à ce que les listes électorales rendues publiques et accessibles à tous les citoyens et à tous les partis politiques avant les scrutins avec possibilité de faire corriger les erreurs et les omissions éventuelles par des recours administratifs ou judiciaires clairement bien organisés.

électeurs et du référendum sur le projet de Constitution, *Congo-Afrique*, Février-Mars 2006; NGOMA-BINDA, E., OTEMIKONGO MANDEFU YEHISULE, J. et MOSWA MOMBO, L. (dir), *Op.cit.*, p. 87.

1.2. Le nombre de votants

Dans tout processus électoral, le nombre des votants est un élément déterminant tant dans la détermination du taux de la participation que dans la formation de la vérité des urnes. Il correspond au nombre des électeurs qui ont effectivement et réellement exprimé leur choix sur le bulletin versé dans l'urne et de manière claire et régulière³⁰. Le nombre des votes versés dans les urnes par les électeurs dans les urnes constitue l'expression même de la volonté du souverain primaire sur le choix sur différents candidats.

Mis en rapport avec le nombre d'électeurs d'enrôlés, le nombre des votants détermine le taux de participation des citoyens qui est le baromètre de la vitalité de la démocratie. Mathématiquement, le taux de participation s'exprime comme suit : $\text{Taux de participation} = \frac{\text{Nombre des votants} \times 100}{\text{Nombre d'enrôlés}}$ d'après la formule arithmétique selon laquelle le rapport en pourcentage entre les nombres est trouvé le petit nombre X 100, divisé par le grand nombre³¹.

A. Les votants inscrits sur les listes électorales du bureau de vote

Trente avant la campagne électorale, la CENI doit publier la liste définitive des électeurs par Centre de vote avec indication du bureau de vote. A l'ouverture de chaque bureau de vote, les listes définitives des électeurs sont affichées et restent en place pendant le déroulement du scrutin. Elles doivent reprendre, pour chaque électeur : le nom, le post-nom et le prénom, le lieu

³⁰ Les votes nuls ne sont pas comptés.

³¹ Voir ces chiffres publiés par la CENI à l'annexe de l'article DE SAINT MOULIN, L., « La répartition des enrôlés en 2011 et 2006. Les défis des élections », *Op.cit.* Lorsqu'on considère les résultats officiels de l'élection présidentielle, le taux de participation avancé par le CENI était de 59%. Celui-ci est obtenu du rapport entre le nombre d'enrôlés chiffrés à 32.024.640 et le nombre de votants qui était de 18.143.104 d'après la Commission Electorale Nationale Indépendante.

et la date de naissance, le sexe et l'adresse du domicile ou de la résidence actuelle³².

Ainsi, chaque électeur qui s'est fait enrôlé devra voter dans le bureau auquel il est rattaché. Il doit exercer en toute liberté ce droit dans les mêmes conditions et sans menaces ni intimidation. D'où, la nécessité des urnes transparentes et des isolements afin de permettre aux électeurs d'exprimer librement ses choix.

Tous les électeurs doivent avoir accès aux bureaux de vote déjà indiqués d'avance, sans parcourir des distances déraisonnables. Le nombre des bureaux de vote doit être proportionné à l'électorat. Le temps imparti pour le scrutin doit être respecté pour tous les électeurs. L'ouverture tardive des bureaux de vote ou les fermetures anticipées limitent le droit de vote.

Le nombre des bulletins de vote disponibles dans chaque Bureau de vote doit être suffisant pour tous les électeurs inscrits sur la liste électorale et les bulletins de vote supplémentaires doivent être disponibles notamment pour remplacer les bulletins annulés. Enfin, les bulletins de vote doivent être conçus de la manière la plus simple, faciles à comprendre et à remplir par l'électeur. L'utilisation des symboles et/ou des photos pour représenter les candidats et les partis politiques est recommandée surtout dans les pays où le taux d'analphabétisme est très élevé.

B. Les votants par dérogation

Entre l'enrôlement des électeurs et le vote proprement dit, il se passe toujours un temps plus ou moins long, pendant lequel les électeurs peuvent se déplacer pour des raisons personnelles ou diverses et se trouver au moment du vote loin des bureaux de vote auxquels ils sont rattachés. Pour garantir l'exercice de leur droit de vote, le législateur a prévu pour une

³² Article 8 de la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006, portant organisations des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée et complétée par Loi n°15/001 du 12 février 2015, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2015.

catégorie d'électeurs bien déterminée, la possibilité de voter dans les bureaux autres que ceux auxquels ils étaient rattachés au moment de l'enrôlement.

Il s'agit : i) des membres du bureau de vote, les témoins, les observateurs, et les agents de la Commission Electorale Nationale Indépendante en mission peuvent voter dans les bureaux où ils sont affectés sous réserve de la présentation, de leurs cartes d'électeurs et de leurs cartes d'accréditation ; ii) des agents de carrière des services publics de l'Etat en mission peuvent voter dans le lieu où ils sont en mission, à condition de présenter, outre leurs cartes d'électeur, leurs ordres de mission ; iii) les candidats et leurs conjoints ainsi que leurs suppléants, les épouses et enfants majeurs des militaires et agents de la Police Nationale Congolaise en mutation, à condition d'être munis de leurs cartes d'électeur et de présenter un ordre de mission ou une feuille de route sur laquelle sont repris les noms de tous les enfants³³.

Mais pour être admis au vote, les électeurs bénéficiaires de la dérogation doivent se présenter devant la CENI quinze jours avant le scrutin³⁴. C'est à ce niveau qu'il faudra, pour garantir la transparence, obliger le pouvoir organisateur à dresser de listes de votes de par de dérogation indiquant l'identité de l'électeur, le lieu de d'enrôlement et bureau de vote auquel il était attaché. De même, les votes des bénéficiaires des dérogations doivent apparaître pour chaque bureau où ils étaient admis à voter et dans les centralisés au niveau des centres locaux de compilation et dans les résultats finaux qui seront publiés.

En effet, les votes par dérogation ont soulevé plus des problèmes en pratique. Déjà en 2006, il y en avait 1.103.041 soit 6,64% d'électeurs ; alors qu'en 2011 on a comptabilisé 3.770.987 (19,94%), avec l'extension par la CENI des votes par dérogation à tous les électeurs n'ayant retrouvé leur sur listes publiées, sans qu'aucune traçabilité dans la mesure où le nombre de

³³ Article 59 de la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006.

³⁴ *Idem*.

votants par dérogation n'apparaît ni dans les résultats publiés par bureau de vote, ni par centre de compilation³⁵.

Comme on peut le remarquer, le nombre des votants un élément important dans la formation de la vérité des urnes. Il détermine le taux de participation des citoyens aux votes et les suffrages qu'ils expriment dans les urnes. Aussi, faudrait-il que tous les électeurs soient traités de manière égalitaire : la détermination des bureaux de vote, la disponibilité à temps des listes électorales, de bulletins de vote, des urnes, des isolements.

C'est ainsi qu'en 2011 par exemple, on a reproché à la Commission Electorale Nationale Indépendante d'avoir manifestement fourni un effort particulier pour favoriser les bureaux de vote situés dans les provinces où l'on espérait les votes favorables au candidat Président de la République et à sa majorité (bureaux de vote facilement réparables, bulletins de vote en nombre requis...), alors que c'était l'inverse dans des provinces considérées comme hostiles³⁶.

II. LE NOMBRE DES SUFFRAGES

Si en amont, la vérité des urnes est liée aux nombres des électeurs ayant participé effectivement au vote, en amont, elle est fonction des nombres des suffrages exprimés par ces derniers par rapport aux suffrages requis pour être proclamés élus. D'où, la nécessité de connaître d'abord le nombre des suffrages requis pour être élu pour chaque scrutin, et ensuite, comment les votes des électeurs sont dépouillés et comptabilisés.

2.1. Le nombre des suffrages requis pour être élu ou modes des scrutins

Le nombre des suffrages requis être proclamé élu à l'issue d'un vote dépend du système électoral ou mode de scrutin pour cette élection. On entend par

³⁵ Cette décision de la CENI n'a aucun fondement juridique. Lire dans ce sens, DE SAINT MOULIN L., « Analyse de résultats officiels... », *Op.cit.* pp. 90-91.

³⁶ *Idem.*

systèmes électoraux, l'ensemble «des techniques employées pour enregistrer les préférences ou choix des électeurs pour calculer la manière dont les sièges à pourvoir sont repartis»³⁷. Comme on le voit, les systèmes électoraux déterminent comment les sièges à pourvoir sont attribués aux différents candidats.

Il existe dans le monde plusieurs systèmes électoraux et chaque pays a la latitude de choisir celui qui lui convient en fonction. Un système électoral idéal doit réunir trois valeurs fondamentales, à savoir : la simplicité pour être bien compris des électeurs, l'équité en ce qu'il doit donner aux forces politiques une représentation correspondant à leur influence réelle dans le pays.

Mais très souvent, le choix d'un mode de scrutin n'est neutre et donne souvent lieu à beaucoup de controverses; et dans la plus part des cas, il s'agit d'un choix politique de la majorité au Parlement visant à conserver le pouvoir par des aménagements techniques juridiquement ficelés³⁸. Le système électoral congolais combine à la fois le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel.

A. Le système ou scrutin majoritaire

Dans le système ou scrutin majoritaire, pour être élu, le candidat ou la liste doit recueillir le plus grand nombre des votes (majorité simple) ou plus de la moitié des votes (majorité absolue). Dans le scrutin à la majorité absolue, si aucun candidat ou liste n'obtient plus de la moitié des votes, un second tour devra être organisé pour départager les deux premiers candidats les mieux placés ou les premières listes³⁹.

³⁷ WHRIGHT, K., « Les institutions politiques », cité par NTUMBA LUABA LUMU, *Op.cit.* p. 209-210.

³⁸ ARDANT, Ph., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2001, p. 206.

³⁹ NTUMBA LUABA LUMU, *Op.cit.*, pp. 213-216.

Ainsi, lors des consultations électorales de 2006, c'est cette règle de la majorité simple qui a été appliquée par l'attribution des mandats aux députés nationaux et provinciaux dans les circonscriptions électorales où un seul siège était à pourvoir. La même règle a été d'application lors des élections législatives nationales du 28 novembre 2011 dans les mêmes conditions et circonstances⁴⁰. Par exemple, dans une circonscription où cinq candidats alignés par cinq partis sont en course pour arracher l'unique siège à pourvoir, sera proclamé élu de cette circonscription, le candidat qui aura obtenu plus de votes que les autres, quel que soit le pourcentage qu'il a réalisé.

Tandis que pour l'élection du Président de la République, ce fut la règle de la majorité absolue qui était d'application, à telle enseigne lorsqu'au premier tour en 2006, aucun candidat n'avait obtenu plus de la moitié des votes exprimés, un second tour fut organisé opposant les candidats Jean Pierre Bemba et Joseph Kabila et que en fin c'est ce dernier qui a été crédité de 58,05% d'après les chiffres officiels, qui a été proclamé élu.

Cependant, depuis la révision de la constitution intervenue le 20 janvier 2011, le Président de la République n'est plus élu à la majorité absolue des suffrages mais plutôt à la majorité simple, de sorte le second n'est plus possible, le candidat qui aura obtenu plus des votes devenant Président de la République⁴¹. C'est ainsi que d'après les chiffres officiels de la CENI publiés à l'issue du scrutin du 28 novembre 2011, le candidat Joseph KABILA a été proclamé élu Président de la République pour le deuxième mandat, après avoir simplement recueilli plus des votes que les autres candidats, en l'occurrence, 8.880.984 des votes, soit 48,95%⁴².

Notons que le rapport des résultats en pourcentage s'obtient par la formule simple de l'arithmétique selon laquelle le rapport en pourcentage entre les nombres est trouvé par le petit nombre X 100, divisé par le grand. En

⁴⁰ Article 118, point 1 de loi électorale n°15/001 du 12 février 2015

⁴¹ Article de la Constitution du 18 février 2006.

⁴² SAINT MOULIN L., *Op.cit.* p.96 et suiv.

l'espèce, les 48,95% des suffrages attribués au candidat Joseph KABILA proviennent du nombre des suffrages qu'il a obtenu X 100/le nombre des suffrages valablement exprimés⁴³. D'après les chiffres officiels, le nombre total des suffrages valablement exprimés qui était de 18.143.104, alors que le Candidat Joseph Kabila était crédité de 8.880.944. D'où, $8.880.944 \times 100/18.143.104 = 48,95\%$ ⁴⁴.

B. Le système ou scrutin proportionnel

Le système ou le scrutin proportionnel permet de répartir les sièges en fonction du nombre de votes obtenus par les candidats et listes en présence. Il assure une représentation exacte de toutes nuances de l'opinion⁴⁵. C'est le système proportionnel qui est appliqué aux élections législatives et sénatoriales dans les circonscriptions électorales où plus d'un siège était à pourvoir, avec l'application de la règle du plus reste⁴⁶.

En ce qui concerne l'élection des députés nationaux ou provinciaux ainsi que des sénateurs dans les circonscriptions électorales où plus d'un siège étaient à pourvoir, c'est le système ou le scrutin proportionnel au plus fort reste qui a été choisi afin de déterminer les candidats qui ont obtenu le mandat du souverain primaire pour siéger comme députés ou sénateurs⁴⁷.

D'après ce système, où l'on trouve en course les listes des candidats alignés par les partis politiques ou les regroupements politique et parfois, des candidats indépendants se présentant à titre individuel, les principes se présentent comme suit : i) chaque électeur vote pour un candidat de son choix ; mais en vue de la répartition proportionnelle des sièges ce vote est comptabilisé au titre de toute la liste sur laquelle il se trouve ; ii) le nombre des votes de la liste correspond à la somme des votes obtenus par tous les candidats inscrits sur cette liste ; iii) Le candidat indépendant constitue lui

⁴³ Les bulletins nuls ne sont pas pris en compte.

⁴⁴ SAINT MOULIN L., *Op.cit.* pp. 96 et suiv.

⁴⁵ NTUMBA LUABA LUMU, *Op. cit.*, p. 217 .

⁴⁶ Articles 118 à 119 de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

⁴⁷ Article 118 de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

seul sa propre liste ; iv) les sièges sont attribués aux listes proportionnellement au nombre des votes obtenus⁴⁸.

La règle de la proportionnalité au plus fort reste s'applique comme suit : i) un quotient électoral est trouvé en divisant le nombre des suffrages valablement exprimés par le nombre de sièges à pourvoir pour la circonscription ; ii) pour chaque liste, le nombre des sièges obtenus est égal au nombre des suffrages obtenus par cette liste divisé par ce quotient ; iii) s'il en reste un ou des sièges à attribuer après cette première répartition, la règle du plus fort reste est appliquée. Les listes sont classées selon les restes ou les décimaux dans un ordre décroissant c'est-à-dire du plus grand reste au petit reste et le ou les sièges restant sont attribués en fonction de classement⁴⁹.

Si les règles d'attribution des sièges par listes ou par candidats sont on peu plus claires, qu'il s'agisse du système majoritaire ou proportionnel, la question qui demeure pendante est celle de savoir si les données utilisées dans ces calculs proviennent réellement des suffrages exprimés par les électeurs à travers les bulletins de votes plongés dans les urnes ? Ne sont-elles pas des produits savamment fabriqués les forces politiques qu'on voudrait faire passer l'expression de la volonté du souverain primaire ? Dans la phase de dépouillement et de l'agrégation des suffrages que le tout se joue.

2.2. Le nombre des suffrages exprimés

Tout vote émis, tout suffrage valablement exprimé par un électeur, où qu'il se trouve son pesant d'or dans la mesure où, en vertu du principe de l'égalité de suffrage, le vote de chaque citoyen a la même valeur en application du principe « one man, one voice ». Cet état choses oblige ainsi l'organe en charge des élections et ses agents de comptabiliser honnêtement et avec

⁴⁸ Article 119 alinéa 1 de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

⁴⁹ Article 119 alinéa 2 de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

exactitude chaque vote valablement exprimé par un lecteur, lors du dépouillement et de la compilation des résultats de votes.

A. Dépouillement des résultats

Il s'agit d'opération matérielle nécessitant de simples calculs arithmétiques pour le comptage et sommation des suffrages obtenus par chaque liste et/ou par chaque candidat dans chaque bureau de vote. Le dépouillement des résultats des urnes doit avoir lieu publiquement immédiatement après le vote et en présence des témoins des candidats, des observateurs et même des quelques électeurs afin d'éviter le risque de falsification des bulletins et des bourrages des urnes.

Les résultats du dépouillement des suffrages doivent être consignés dans des procès-verbaux et une copie remise aux témoins qui en exprimeront la demande. Une copie des résultats de dépouillement doit être affichée devant chaque bureau de vote pour plus de transparence. A ce niveau du processus électoral, il est de la responsabilité du pouvoir organisateur des élections de prendre toutes les dispositions pour la transmission rapide et sécurisée des résultats électoraux issus des bureaux de vote et de dépouillement vers les centres locaux de compilation ouverts pour chaque circonscription électorale.

B. La compilation des résultats.

C'est l'assemblage des suffrages ou votes obtenus par chaque candidat ou chaque liste des candidats dans chacun des bureaux de vote situé dans une circonscription donnée. Cette arithmétique s'effectue au niveau des centres locaux de compilation que l'on trouve dans chacune des circonscriptions électorales.

Le centre local de compilation a pour mission de centraliser les résultats transmis par les centres de vote situés dans la circonscription électorale et de transmettre les résultats ainsi compilés au Bureau de la CENI pour sa

publication⁵⁰. Dans l'agrégation des résultats, le Centre de compilation doit veiller à traduire fidèlement les résultats par Bureau et de dépouillement. En de redressement pour erreur matérielle, la présence des témoins des candidats est requise s'il y en avait dans le bureau de vote et de dépouillement⁵¹.

Il en dresse un procès-verbal ainsi qu'une fiche de compilation signée par les membres du bureau du centre de compilation de la circonscription et par les témoins. Les résultats détaillés ainsi compilés sont rendus publics par affichage dans chaque centre de compilation et publiés intégralement par pouvoir organisateur, avec précision sur les suffrages obtenus par chaque candidat dans chaque bureau de vote et doivent être accessibles à tous afin de permettre de recours éventuels devant le juge électoral.

En pratique, plusieurs observateurs ont relevé que la compilation des résultats des élections du 28 novembre 2011 s'est déroulée dans un climat chaotique dans certains CLCR : l'insécurité généralisée, l'absence des témoins, la perte des milliers des P.V. des résultats des bureaux de vote et de dépouillement, la non signature des P.V. de compilation des résultats par les témoins...

Conclusion

Soulever la question de la vérité des urnes dans un processus électoral revient à se demander si le nombre des votes attribués à chaque candidat, les victoires des uns sur les autres proclamés officiellement par la CENI correspondent bien aux choix réellement exprimés par les électeurs dans les urnes ? Il s'ensuit que la vérité des urnes est par essence arithmétique si la comptabilité de nombres des suffrages est bien tenue. La preuve est que les résultats des élections des Gouverneurs et des Sénateurs organisées en 2007

⁵⁰ Articles 69 et 70 de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

⁵¹ Article 70 bis de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

au suffrage indirect, avec l'électorat moins nombreux composés des députés provinciaux, n'ont jamais fait l'objet de contestations⁵².

En tant que telle, la vérité des urnes se construit dès les bureaux de votes qui sont immédiatement transformés en bureaux de dépouillement. C'est à ce niveau que toutes les dispositions doivent être prises par toutes (l'Etat, le pouvoir organisateur et les candidats) pour que l'électeur fasse son choix librement et en toute sécurisé, et que son vote placé dans l'urne soit effectivement comptabilisé.

Pour garantir la vérité des urnes et éviter de multiples contestations des résultats des élections, il serait souhaitable d'obliger chaque Chef de Centre des votes de transmettre les copies scannées et photographiées de chaque fiche de résultats par bureau des votes aussi à chaque parti politique et à chaque candidat engagé par mail ou des réseaux sociaux (Facebook, Watshaps....) ?⁵³

La vérité des urnes se consolide dans chaque Centre de compilation des résultats où les votes obtenus par chaque candidat ou chaque liste de tous les bureaux de votes et de dépouillement sont rassemblés. Aussi, faudrait-il que les membres de chaque centre compilation veillent à traduire fidèlement des résultats par bureau de vote et de dépouillement, et qu'en cas de redressement de ceux-ci pour erreur matérielle, la présence des témoins soit obligatoire⁵⁴.

⁵² Sur les contentieux électoraux, lire KATUALA KABA KASHALA, « Les causes du contentieux électoral », *Congo-Afrique*, (Novembre 2011), n°459, pp.678-685 ; TSHIMANGA MUKABAYI, E., *Milieux judiciaires face aux jeux et enjeux du contentieux électoral en RDC*, Thèse de doctorat, Faculté de Sociologie, Université de Kinshasa, 2012. Voir aussi SERVICE DE DOCUMENTATION ET D'ETUDES DU MINISTERE DE LA JUSTICE, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, numéro spécial, Contentieux électoraux 2006-2007, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2007.

⁵³ Lire dans ce sens, NGOMA-BINDA, E., «Elections en RD Congo 2006 et 2011. Bref regard comparatif et prospectif », *Congo-Afrique*, Février 2012, n°462, p. 122.

⁵⁴ Article 70 bis de la loi électorale n°15/001 du 12 février 2015.

La vérité des urnes sera d'avantage garantie si le pouvoir organisateur publie immédiatement les résultats à chaque niveau (Bureau de vote et de compilation, Centre de compilation) et que les résultats finaux retracent les suffrages obtenus par chaque candidat et chaque liste, avec en axes les copies scannées de chaque fiche des résultats de chaque bureau de vote et de dépouillement.

Mais si les suffrages crédités par le pouvoir organisateur aux candidats ne proviennent de suffrages exprimés par les électeurs dans les urnes , si les victoires officiellement proclamées des uns sur les autres sont imposées par la force des armes et/ou de l'argent, alors, il ne s'agira de la vérité mais plus des pratiques « démocraticides » assimilables à la prise de pouvoir par la force et qui ternissent l'image des peuples et des nations.

Références Bibliographiques

1. Textes officiels

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2011 ;
- Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006, portant organisations des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2015.

2. Doctrine

- ARDANT, Ph., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, paris, LGDJ, 2001 ;
- BIGAUT, C., « *Droit de la carte d'électeur* », in PERRINEAU (Pascal) et REYNIE (Dominique) (dir.), *Dictionnaire du vote*, P.U.F., Paris, 2001 ;
- BOSHAB, E., *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Bruyant, Larcier, 2013 ;
- BURDEAU, G., HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 22^{ème} édition, 1991 ;
- CIHUNDA HENGELELA, J. et MVITA KALUBI, R., « Les Institutions d'appui à la Démocratie(IAD) en République Démocratique du Congo : cas du CSAC et de la CENI », *Congo-Afrique*, janvier 2015, n°37 ;
- CIHUNDA HENGELELA, J., « Les acteurs de la bonne gouvernance en RD Congo post-électorale », *Congo-Afrique*, Mars 2008, n°423 ;
- DE SAINT MOULIN, L., « Analyse par territoire et ville des résultats des résultats de l'enrôlement des électeurs et du référendum sur le projet de Constitution », *Congo-Afrique*, Février-Mars 2006 ;
- DE SAINT MOULIN, L., « La répartition des enrôlés en 2011 et 2006. Les défis des élections », *Congo-Afrique*, n°459, novembre 2011 ;

- DE SAINT MOULIN, L., «Analyse des résultats officiels des élections du 28 novembre 2011», *Congo-Afrique*, n°462, Février 2012 ;
- ELIKIA M'BOKOLO (éd.), *Elections démocratiques en Afrique en RDC : dynamiques et perceptives*, Kinshasa, AGB, 2010 ;
- ESSAMBO KANGASHE, J.L., *Droit électoral congolais*, Louvain-La -Neuve, Academia, 2014 ;
- KAPINGA, K. NKASHAMA, S., « La non tenue des élections locales et son impact sur la mise en œuvre de la décentralisation en la République Démocratique du Congo », in KUMBU Ki NGIMBIJ.M., *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Kinshasa, Edition CDHC-ASBL, 2014 ;
- KATUALA KABA KASHALA, « Les causes du contentieux électoral », *Congo-Afrique*, (Novembre 2011), n°459 ;
- KOKOROKO, D., « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs* ;
- MABIALA MANTUBA-NGOMA, P., *Les élections dans l'histoire de la République Démocratique du Congo (1957-2011)*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2^{ème} Edition, 2015 ;
- MPUNDU, J. et NLANDU, T., *Elections au Zaïre. Chance ou danger pour la démocratie ?*, Kinshasa, Groupe Amos, 1999 ;
- MUHIGIRWA RUSEMBUKA, F., « Elections du 28 novembre 2011 en RD Congo : regardons où nous risquons d'aller ? », *Congo-Afrique*, n°462, février 2012 ;
- NGOMA-BINDA, E., «Elections en RD Congo 2006 et 2011. Bref regard comparatif et prospectif », *Congo-Afrique*, Février 2012, n°462 ;
- NGOMA-BINDA, E., OTEMIKONGO MANDEFU YEHISULE, J. et MOSWA MOMBO, L. (dir), *République Démocratique du Congo, démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, AfriMAP, Johannesburg, 2010 ;
- NTUMBA-LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, EUA, 2007 ;

- WETSH'OKONDA OKANDA KOSO, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11., 2013 ;
- YOKA LYE MUDABA, A., « Les élections de 2011 vues par le commun des kinois », *Congo-Afrique*, Février 2012, n°462.

3. Autres sources

- CENTRE CARTER, « Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC », 10 décembre 2011 ;
- PNUD, *Rapport descriptif final du Projet d'Appui au Processus Electoral (APEC)*, 1er février 2005 – 30 septembre 2006 ;
- SERVICE DE DOCUMENTATION ET D'ETUDES DU MINISTERE DE LA JUSTICE, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, numéro spécial, Contentieux électoraux 2006-2007, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2007 ;
- TSHIMANGA MUKABAYI, E., *Milieus judiciaires face aux jeux et enjeux du contentieux électoral en RDC*, Thèse de doctorat, Faculté de Sociologie, Université de Kinshasa, 2012 ;
- UNION EUROPEENNE, *République démocratique du Congo : élections présidentielles et législatives, 28 novembre 2011, Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne*, 29 mars 2012.

PARTIE III.

REFLEXIONS TRANSVERSALES

LES VIOLENCES LIEES AUX ELECTIONS EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : APPRENDRE DU PASSE POUR PREVENIR L'AVENIR

Par
BALINGENE KAHOMBO

Introduction

Les violences liées aux élections constituent, à côté des conflits armés, l'un des facteurs les plus importants de l'instabilité dans beaucoup des pays africains¹. Une simple observation des faits montre que tous les Etats voisins de la République démocratique du Congo (RDC), qui ont organisé des élections courant 2015-2016 (Tanzanie, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, Ouganda et Zambie)² ont sombré dans les violences, excepté le Rwanda. En RDC, bien d'observateurs ont déjà averti que les prochaines échéances électorales, dont la préparation est jusque-là dans une impasse alors qu'elles devraient se tenir en novembre 2016, ne pourraient pas se passer dans le calme³. Il existerait un grand risque de violences, peut-être même avec plus de gravité par rapport à l'expérience des élections générales de 2006 et du double scrutin présidentiel et législatif de novembre 2011. Alors que les processus électoraux constitueraient normalement un moment de tranquillité, pendant lequel les citoyens d'un pays décident sur leur avenir en choisissant librement leurs dirigeants, ils tendent plutôt à correspondre, un peu partout,

¹ Voir CILLIERS, J., « Future (im) Perfect? Mapping Conflict, Violence and Extremism in Africa », *Institute for Security Study Paper, No.287*, octobre 2015, pp. 4, 9-10.

² Les cas les plus graves demeurent quand même le Burundi et la République du Congo, où il y a eu des affrontements armés et à l'arme lourde.

³ BOURREAU, M., « Un rapport alerte sur des risques de troubles à venir en RDC » (20 juin 2006) <http://www.rfi.fr/afrique/20160620-rdc-rapport-alerte-risques-troubles-onu-elections-presidentielles?ns_campaign=reseaux_sociaux&ns_source=FB&ns_mchannel=social&ns_1inkname=editorial&aef_campaign_ref=partage_user&aef_campaign_date=2016-06-20> consulté le 1 juillet 2016.

à une période de grincement de dents, de deuil, de regret et de tensions sociales et politiques très prononcées. Les violences qui les caractérisent emportent trois principales conséquences. D'abord, elles perturbent gravement l'ordre public (paix, sécurité, tranquillité, hygiène publiques). Ensuite, elles entraînent des dégâts matériels et des pertes en vies humaines considérables. Enfin, elles affectent, dans bien des cas, la préparation électorale, remettent en question l'intégrité du vote, et compromettent ainsi le pari de la vérité des urnes, le respect de la volonté et du choix du peuple. Bref, une mise à mal des processus électoraux, qui continue de compromettre la vitalité et l'avenir de la démocratie sur le continent africain⁴.

Par leur nature, les violences liées aux élections forment une catégorie des violences politiques, c'est-à-dire celles qui sont liées à la problématique de la conquête ou de la conservation du pouvoir d'Etat. Leur gravité varie selon les pays, les acteurs et le temps. Il peut s'agir uniquement des violences de base intensité, comme des manifestations publiques violentes ou des bagarres dans un centre de vote à cause des incompréhensions ou autour des conditions de la tenue du scrutin, qui sont maitrisables par les forces de la police. Il peut s'agir aussi, de façon plus intensive, des violences armées, qui peuvent conduire jusqu'à une guerre civile, exigeant la mobilisation de l'armée. Dans le temps, on parle de violences pré-électorales (avant les élections), électorales (pendant les élections) et postélectorales (après les élections). Proche de cette dernière terminologie, on trouve les conflits postélectorales. Ceux-ci renferment plusieurs aspects, notamment les contestations des résultats électoraux ou des conflits armés ouverts de divers types (guerre civile ou conflit intercommunautaire, religieux, etc.) résultant

⁴ BALINGENE KAHOMBO, « La démocratisation dans l'ombre de crises et violences politiques en Afrique : rétrospective et prospective sur le rôle des opérations de maintien de la paix », communication présentée à la Conférence internationale de Dakar, ayant pour thème : « Deux décennies de démocratie et de gouvernance en Afrique : leçons retenues, défis et perspectives », organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Addis-Ababa, le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, et l'Université Johns Hopkins, Washington, DC, du 20 au 22 juin 2011.

des contestations liées au scrutin. Autrement dit, si des violences peuvent se manifester lors d'un conflit postélectoral, il est aussi possible que celui-ci demeure pacifique, dans la mesure où il se limite à une bataille devant les cours et tribunaux, laquelle bataille relève du contentieux juridique des élections.

Cette étude voudrait ainsi être une note fondée sur des faits empiriques et observables. Elle vise à tirer les leçons de violences qui ont caractérisé les élections de 2006 et de 2011 en RDC afin de faire des recommandations sur les meilleurs moyens de prévenir de nouveaux risques de tensions et de violences à l'approche de futures échéances électorales. Dans ce cadre, deux principales questions sont ainsi traitées. La première a trait à la cause du caractère non-apaisé de deux précédentes élections congolaises de 2006 et de 2011 (I), tandis que la seconde se focalise sur la stratégie qu'il convient d'adopter pour endiguer ces nouveaux risques à partir de l'expérience du passé (II).

I. Pourquoi les élections congolaises n'ont pas toujours été apaisées ?

Comparativement aux élections de 2011, celles de 2006 ont connu beaucoup moins d'actes de violences. Une approche comparative peut le démontrer.

A. Le cas des élections de 2006 : présidentielles, législatives nationales et provinciales

Le Forum parlementaire de la SADC a pu noter, à propos du premier tour de l'élection présidentielle couplée avec les législatives nationales, qu'«il y avait très peu ou pas d'inquiétude sur l'état de sécurité dans le pays. Les forces de l'ordre, en collaboration avec les forces de MONUC avaient fait beaucoup pour maintenir un climat propice aux campagnes électorales et au scrutin»⁵. En revanche, Kinshasa, la capitale, était affecté par des violences

⁵ COMMUNAUTE DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE, *Elections présidentielles et législatives en République démocratique du Congo : rapport de la mission d'observation électorale du Forum parlementaire de la SADC*, Windhoek, 2006, p. 28.

suite aux tensions entre les partisans de deux candidats sur trente-trois à l'élection présidentielle : Joseph Kabila pour le compte de l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP) et Jean-Pierre Bemba pour le Mouvement de libération du Congo (MLC). A cet égard, deux graves incidents peuvent être signalés.

Premièrement, l'incident du 27 juillet 2006, intervenu le jour même de la fin de la campagne électorale. Des partisans du MLC réussirent à envahir et mettre à sac le siège commun de deux institutions d'appui à la démocratie : la Haute autorité des médias (HAM) et l'Observatoire national des droits de l'homme (ONDH). Il eut mort d'homme et des blessés, dont un agent de la HAM⁶. Il semble que cet incident aurait été due aux frustrations de certains militants du MLC face à la partialité présumée, ressentie à travers la décision de la HAM du 18 juillet 2006 consistant à suspendre des chaînes de télévisions battant campagne pour un seul candidat, dont deux proches de Jean-Pierre Bemba⁷. Deuxièmement, le plus grave incident s'est produit à la suite de la publication, le 20 août 2006, des résultats provisoires du premier tour du scrutin présidentiel par la Commission électorale indépendante (CEI). Du 20 au 22 août 2006, la garde républicaine dépendant de Joseph Kabila se lança plusieurs fois à l'assaut de la résidence de Jean-Pierre Bemba, au centre-ville de Kinshasa, dont l'attaque du 21 août au moment où ce dernier s'entretenait avec quatorze ambassadeurs du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT)⁸. Le bilan fut notamment d'une trentaine de morts⁹. A la base de cet incident, il y avait des tensions entre les camps politiques de deux candidats, à l'approche de la proclamation des résultats provisoires les qualifiant au second tour de la présidentielle, dans la mesure où « l'incapacité à obtenir la victoire dès le premier tour a été perçue comme une déconvenue par le camp présidentiel, tandis que les succès de

⁶ ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *Rapport de la Mission francophone d'observation des élections présidentielle, législatives & provinciales des 30 juillet & 29 octobre 2006*, OIF, 2006, p. 30.

⁷ *Ibid.*

⁸ UNION EUROPEENNE, *Mission d'observation électorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo : élections présidentielle, législatives et provinciales 2006*, rapport final, 23 février 2007, pp. 17-18.

⁹ *Ibid.*

Jean-Pierre Bemba, illustrés par des manifestations particulièrement agressives en fin de campagne, ont accredité, chez certains, la crainte d'une contestation violente des résultats par le leader du MLC »¹⁰.

Ces violences avaient relativement baissé avec l'organisation du second tour du scrutin présidentiel, couplée avec l'élection à la députation provinciale, le 29 octobre 2006. Il n'y avait eu que des incidents isolés de troubles à l'ordre public au sein de centres et bureaux de vote et dépouillement, notamment à Matadi et dans les deux anciennes provinces du Kasai (oriental et occidental)¹¹. De même, il avait été observé qu'à l'échelle de l'ensemble du pays, « contrairement à ce que plusieurs craignaient, aucun incident majeur n'a été commis après que les résultats aient été rendus publics »¹². Dans les faits, par exemple, les résultats provisoires de l'élection présidentielle furent publiés le 15 novembre 2006. Jean-Pierre Bemba les rejetait aussitôt et saisissait la Cour suprême de justice (CSJ), Cour constitutionnelle transitoire, en leur contestation, le 18 novembre suivant. Cependant, des soupçons et de rumeurs de partialité des juges allaient entraîner, le 21 novembre 2006, la mise à sac du siège de la CSJ et l'incendie de ses locaux par la garde rapprochée de Jean-Pierre Bemba et ses partisans. La Cour étant obligée à se délocaliser de son siège ordinaire, son Arrêt RCE.PR.009 du 27 novembre 2006 déclarant non-fondé le recours dont elle était saisie et la proclamation de Joseph Kabila, Président sortant, par l'Arrêt R.E.006 du 27 novembre 2006, vainqueur de l'élection contestée avec 58,03% de suffrages exprimés, allaient intervenir dans un climat de tension totale, antinomique avec la sérénité qui devait caractériser l'issue d'une procédure juridictionnelle¹³. En tout état de cause, Jean-Pierre Bemba, crédité de près de 42% de voix, faisait la bonne surprise d'accepter le

¹⁰ UNION EUROPEENNE, *Mission d'observation électorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo : élections présidentielle, législatives et provinciales 2006*, rapport final, 23 février 2007, *op.cit.*

¹¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, note 6, pp. 35-36.

¹² *Ibid.*

¹³ BALINGENE KAHOMBO, « La Cour suprême de Justice, Cour constitutionnelle transitoire », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 2 février 2011.

verdict judiciaire et d'annoncer sa volonté de mener une opposition républicaine et pacifique.

Sur le plan causal, on peut citer au moins quatre principaux facteurs qui auraient contribué à la survenance de toutes ces violences. Primo, c'est la présence de plusieurs factions des militaires à Kinshasa, ne dépendant pas de l'état-major de l'armée nationale. En fait, le pays émergeant d'une longue période de guerre d'agression mêlée aux rébellions (1998-2003), la confiance entre anciens belligérants, rebelles, venus à Kinshasa pour prendre part au gouvernement de transition (2003-2006), et le camp de l'ancien gouvernement de Joseph Kabila, n'était pas au rendez-vous. Ainsi, les anciens chefs rebelles, dont Jean-Pierre, avaient reçu la garantie de garder une unité militaire réduite de protection rapprochée et commise à leurs résidences respectives. Pourtant, une observation plus générale de la situation africaine indiquait qu'une coexistence entre factions militaires non-intégrées dans une seule armée républicaine au cours d'un processus électoral, censé déboucher à la paix civile définitive, tenait la route difficilement. En Angola, par exemple, la contestation des résultats des élections du 28 et 29 septembre 1992, par l'UNITA de Jonas Savimbi contre le MPLA de José Eduardo Dos Santos, avait conduit à la reprise généralisée de la guerre¹⁴. Secundo, il y avait des logiques de confrontation entre les deux camps politiques les plus en vue, chacun excluant une possibilité de défaite électorale au premier tour du scrutin présidentiel. Bref, un manque de culture et de sportivité démocratique. Tertio, lors du second tour de cette élection, le paysage politique et social était au point d'atteindre une dérive identitaire, l'élection présidentielle étant devenue une opposition tranchée entre les populations *swahiliphones* de l'est et celles *lingalaphones* de l'ouest du pays. Il s'agissait d'une rupture sociologique menaçant l'unité de la nation. Quarto, l'enfermement des principaux médias audio-visuels, émettant de Kinshasa, dans les logiques partisans, et l'incapacité de la

¹⁴ MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane. Angola, Burundi, République démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda et Rwanda*, Paris, L'harmattan, 2003, p. 158.

HAM d'imposer un équilibrage des temps d'antennes entre candidats¹⁵, des joutes et invectives verbales publiques qui s'en suivaient, autant que l'exploitation de la dérive identitaire pré-rappelée, mettaient pratiquement de l'huile sur le feu.

Ainsi, même la bonne volonté de Jean-Pierre Bemba à mener une opposition républicaine était vite tombée dans l'eau. Elu sénateur en janvier 2007, il refusait de fonder sa garde reprochée dans l'armée nationale. Un ultimatum de l'état-major de l'armée lui avait été lancée de se plier à une telle exigence jusqu'au 15 mars 2006, en vain. Des affrontements très violents contre les forces de l'ordre allaient avoir lieu entre le 22 et le 23 mars 2007, forçant Jean-Pierre Bemba à fuir à l'ambassade sud-africaine et à emprunter le chemin de l'exil politique, le 11 avril 2007. Ainsi, les élections n'auront pas abouti à un véritable précédent démocratique apaisé, au sommet de l'Etat, comme il en a été de même, et avec une plus grande amplitude, à l'issue des élections de novembre 2011.

B. Le cas des élections du 28 novembre 2011 : présidentielles et législatives nationales

Très disputées entre l'opposition et la Majorité présidentielle (MP), nouveau nom de la coalition au pouvoir, les élections du 28 novembre 2011 ont été émaillées d'actes de violences partout dans le pays et surtout à Kinshasa, dans le Kasai, le Kivu, la Province orientale et au Katanga. En réalité, comme en 2006, chaque camp affichait sa volonté absolue de l'emporter et excluait d'avance toute défaite électorale. La coalition au pouvoir traduisait cela par un slogan dictatorial selon lequel, pour la majorité présidentielle, "c'est Kabila ou rien". Face à elle, il faut noter la stratégie de l'affrontement adoptée par les partis politiques de l'opposition et notamment l'UDPS, qui agitait le spectre d'une sorte de « printemps arabe »¹⁶ contre le régime de Joseph Kabila. Des citoyens et surtout des partisans respectifs de deux

¹⁵ MATENGA, S., « Déontologie des médias en période électorale », *Congo-Afrique*, n°454, avril 2011, p. 258.

¹⁶ Situation de révoltes populaires, voire de révolutions, ayant permis le renversement des régimes dans plusieurs pays du monde arabe, notamment la Tunisie et l'Égypte. Voir, pour plus de détails, MBATA B. MANGU, A., « The Arabe Spring and the African Union's Reaction to the Crisis: Use of Force, Regime Change, and Assassination of the Leader of the 'Great Socialist People's Libyan Arabe Jamahiriya », *Africa Insight*, vol. 41(1), June 2012, pp.1-12.

camps ont été ainsi endoctrinés, instrumentalisés et embrigadés selon ces logiques non-démocratiques d'affrontements politiques tout au long du processus électoral. L'éducation civique a donc fait cruellement défaut. Dans les faits, tous les camps ont versé dans les violences politiques et autres formes de violations des droits de l'homme. Celles-ci devaient émailler le processus électoral à partir du moment où l'opposition avait exigé de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) l'intégrité du fichier électoral et l'audit de son serveur central. Cette réclamation fut réitérée par l'UDPS dans un mémorandum adressé à la CENI, le 4 juillet 2011¹⁷. Elle coïncidait aussi avec l'organisation des marches publiques des militants de l'UDPS à travers le pays et surtout à Kinshasa vers le siège de la CENI. Mais, ces marches étaient chaque fois violemment réprimées et dispersées par les forces de sécurité, seules ou parfois en complicité avec la milice de la ligue des jeunes du parti présidentiel, le Parti du peuple pour la reconstruction et le développement (PPRD), constituée de jeunes dits sportifs¹⁸. Cette situation rappelait des événements similaires survenus dans le Kivu, le 15 décembre 2010, d'abord à Goma, où le rassemblement des partisans du leader de l'Union pour la nation congolaise (UNC), Vital Kamerhe, fut dispersé par la police ; puis à Bukavu, où ce dernier fut tout simplement empêché de tenir son meeting politique¹⁹.

Ces violences s'étaient intensifiées au moment de l'opération du dépôt des candidatures électorales²⁰. A Kinshasa, par exemple, on assista à une rivalité de démonstration de la popularité entre candidats à l'élection présidentielle. Certains d'entre eux se faisaient accompagner par leurs partisans à la CENI pour déposer leurs candidatures. Toutefois, il s'en suivait des dérapages,

¹⁷ LIGUE DES ELECTEURS, *Elections tronquées en République démocratiques du Congo. Rapport final sur l'observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011*, Kinshasa, mars 2012, p. 24.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2011/20, 17 janvier 2011, paragraphe 21.

²⁰ Du 4 août au 6 septembre 2011.

dont la destruction méchante des locaux du parti présidentiel, affectés au siège de son interfédéral de Kinshasa, sur l'avenue Swende, en marge du dépôt de la candidature d'Etienne Tshisekedi, le 5 septembre 2011. En réaction, le PPRD projeta une marche de protestation, le 8 septembre suivant, à la même date prévue pour une nouvelle marche des militants de l'UDPS dans le but déclaré d'exiger un processus électoral crédible. Evidemment, les deux projets furent interdits la veille par le gouverneur de la ville de Kinshasa en vue de préserver l'ordre public et permettre la poursuite de l'opération de dépôt des candidatures électorales dans un climat apaisé²¹.

Beaucoup d'autres faits analogues s'étaient produits à travers le pays²². Durant la campagne électorale, il n'y avait pas eu de véritable débat autour des programmes de différents partis et candidats, comme du reste en 2006. A l'élection présidentielle, le semblant de débat organisé par le Conseil supérieur de l'audio-visuel et de la communication (CSAC) fut un échec²³. A la place s'étaient substituées des joutes et invectives verbales, dont le tentaculaire appel d'Etienne Tshisekedi à la violence, lequel avait valu à la RLT sa suspension pour une durée de 7 jours. Des violences physiques, parfois à l'aide de machettes, couteaux et gourdins, étaient particulièrement signalées à Kinshasa : attaques contre des militants du PALU, ayant causé au moins trois morts, ou contre les fidèles de l'Eglise Kimbangiste par les partisans de l'opposition ; affrontement entre partisans de l'UDPS et les forces de l'ordre, y compris lors de la tentative d'investiture anticonstitutionnelle d'Etienne Tshisekedi, au stade des Martyrs, en qualité

²¹ DIASSO, A., « Les militants du PPRD et de l'UDPS interdits de descendre dans la rue », *Les Dépêches de Brazzaville*, n°1322, 8 septembre 2011, p. 6.

²² On peut trouver un répertoire de l'essentiel de ces faits dans les rapports des organisations de défense et de protection des droits de l'homme ainsi que des observateurs électoraux nationaux et internationaux. Voir surtout RESEAU NATIONAL DES ONGS DES DROITS DE L'HOMME DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RENADHOC), *Problématique des droits de l'homme et des élections présidentielles et législatives en RD. Congo : duel entre l'alternance et le statu quo, Rapport annuel 2011 sur la situation général des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Kinshasa, mars 2012.

²³ Voir *supra* : point relatif à l'accès disproportionné aux médias.

de Président autoproclamé de la République ; etc. Des violences étaient aussi signalées à Mbuji-Mayi, mais surtout à Lubumbashi avec l'entrée en lice de l'Union nationale des fédéralistes du Congo (UNAFEC)²⁴. Combinées avec celles survenues à Kamina (Katanga)²⁵, elles auraient causé des morts et plusieurs blessés graves²⁶. Ce qui allait contraster avec la surprise de Goma, où Etienne Tshisekedi et Joseph Kabila avaient tenu, le même jour, soit le 14 novembre 2011, leurs meetings respectifs, sans le moindre incident politique²⁷.

Les dégâts causés par les violences électorales sont demeurés énormes, y compris des morts le dernier jour de la campagne électorale²⁸, le jour du vote (y compris des attaques armées contre des centres de vote ou des agents de la CENI, notamment au Katanga et au Nord-Kivu)²⁹ et après le scrutin³⁰. La gravité de ces violences aurait dû conduire à une enquête nationale approfondie de manière à tirer au clair tous les faits pertinents, d'établir les responsabilités et d'en sanctionner les auteurs. Comme en 2006, le défaut

²⁴ LE PHARE, « Campagne électorale dans la violence. Week-end noir à L'shi, Mbuji-Mayi et Kinshasa : un mort et plusieurs blessés graves », 7 novembre 2011, p. 3.

²⁵ LE POTENTIEL, « Violence électorale à Kamina : Moïse Katumbi lance un appel au calme », 18 novembre 2011, p. 3.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ LE POTENTIEL, « J. Kabila et E. Tshisekedi à Goma : hasard ou coïncidence ! », n°5382, 15 novembre 2011, p. 2.

²⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, « RD Congo: Rein in Security Forces », <http://www.hrw.org/news/2011/12/02/dr-congo-rein-security-forces>, consulté le 17 août 2013. Cette organisation y affirme que la Garde républicaine, commise essentiellement à la protection du Chef de l'Etat, avait tué 18 militants de l'UDPS qui attendait Etienne Tshisekedi, vers l'aéroport de N'Djili, pour son dernier meeting politique, à Kinshasa, le 26 novembre 2011.

²⁹ LA PROSPERITE, « Elections 2011 : la CENI prolonge le vote ! », <http://laprosperiteonline.net/show.php?id=9369&rubrique=La%20Unev>, mis en ligne le 29 novembre 2011, consulté le 22 août 2013.

³⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, « RD Congo : 24 morts depuis l'annonce du résultat de l'élection présidentielle », <http://www.hrw.org/fr/news/2011/12/21/rd-congo-24-morts-depuis-l-annonce-du-r-sultat-de-l-lection-pr-sidentielle>, consulté le 17 août 2013.

d'enquêter au plan national a négativement affecté la volonté déclarée de lutter contre l'impunité dans un Etat qui veut démocratique.

II. Que faut-il faire pour endiguer des nouveaux risques de violences liées aux élections ?

Le nouveau cycle électoral a commencé, sans calendrier électoral, avec la commande des kits électoraux pour l'enrôlement des électeurs depuis le mois de juin 2016. Le marché a été attribué à trois entreprises le 29 juin 2016³¹. La première est la société franco-néerlandaise Gemalto SA qui s'est engagée à fournir les kits d'enrôlement des électeurs. La deuxième est la firme sud-africaine Ren Form CC qui a été chargée de fabriquer et de livrer des cartes d'électeurs, tandis que la troisième est le Groupe d'entreprises chinoises Tiger Standard Panorama qui a gagné le marché de livraison des sources d'énergie. L'opération proprement dite d'inscription des électeurs ayant pour finalité centrale la révision du fichier électoral a débuté le 31 juillet 2016 dans la nouvelle province du Nord-Ubangi³². Ces premières opérations préélectorales semblent se dérouler dans le calme. Mais, il apparaît que l'attention des acteurs du processus électoral (partis politiques, opposition, majorité, société civile, etc.) est plutôt détournée, depuis plus d'une année, par l'actualité d'autres enjeux, à savoir l'éventuelle prolongation du mandat présidentiel et le dialogue entre congolais visant à trouver un consensus national sur l'organisation effective et dite apaisée des élections. Aussi s'agirait-il d'une accalmie de façade. En réalité, il existe plusieurs signes prémonitoires faisant craindre la survenance de nouvelles violences liées aux élections (A) si bien qu'il faudrait d'ores et déjà tenter d'envisager comment pouvoir les contenir si elles viennent à avoir lieu (B).

³¹ Anonyme, '45 millions d'électeurs attendus : la CENI signe les contrats de fourniture des Kits d'enrôlement' (3 juillet 2016) <http://www.congosynthese.com/news_reader.aspx?Id=17008> consulté le 5 juillet 2016.

³² RADIO OKAPI, « Nord-Ubangi: début de l'opération d'enrôlement des électeurs à Gbadolite » (31 juillet 2016) <<http://www.radiookapi.net/2016/07/31/actualite/politique/nord-ubangi-debut-de-loperation-denrolement-des-electeurs-gbadolite>> consulté le 20 août 2016.

A. Les signes prémonitoires de risques de troubles et de violences

En cette période de préparation des élections, il est plus commode de parler de risques de violences préélectorales. A leur tour, ces risques peuvent donner une indication lointaine sur ce que pourrait être le climat politique et sécuritaire dans le pays au moment du prochain vote et après le scrutin. A cet égard, on observe que la tension politique est originellement ravivée, comme en 2011, par la non-préparation consensuelle des élections. En fait, trois problèmes fondamentaux se posent par rapport au processus électoral.

D'abord, c'est le respect ou le dépassement des délais constitutionnels pour la tenue de l'élection présidentielle. Normalement, celle-ci devrait être convoquée le 19 septembre 2016, soit 90 jours avant l'expiration du mandat du Chef de l'Etat sortant, le 19 décembre 2016³³. Mais, la préparation électorale est tellement au point mort qu'il apparaît, à ce mois d'août 2016, impossible de prétendre que ces délais seraient tenus.

Ensuite, proche de ce problème, il y a la question de l'établissement ou de la révision du fichier électoral, qui est la condition préalable à la réalisation de tout vote. La vérité est que du temps a été perdu³⁴, ne serait-ce que pour s'accorder sur l'importance de refaire l'ensemble du fichier électoral ou carrément travailler sur la base de celui de 2011 avec quelques aménagements/révisions pour sa fiabilisation. Dans le premier cas, il s'agit

³³ Article 73 de la Constitution du 18 février 2006.

³⁴ Nous ne pensons pas que les retards survenus sont uniquement le fait de la majorité au pouvoir. Les responsabilités sont partagées avec l'opposition. La première a affiché une volonté claire de bloquer le processus électoral pour gagner un glissement des mandats politiques, notamment le mandat présidentiel, après avoir échoué à réviser la Constitution pour permettre au Chef de l'Etat sortant de remplir un troisième mandat. La seconde, par ses contestations permanentes et parfois distrayantes contre toute initiative électorale (par exemple l'opposition au calendrier électoral global de 2015 qui prévoyait pourtant l'élection présidentielle dans le délai constitutionnel, organisations des manifestations faisant croire non pas dans les élections mais dans le coup de force de la rue après le renversement populaire du Président Blaise Compaoré au Burkina Faso, etc.), elle a favorisé la perte de temps et la stratégie de la majorité, peut-être inconsciemment, consistant à retarder les échéances électorales. Bien sûr, il y a eu d'autres contraintes objectives qui ont empêché la disponibilité des moyens financiers et la préparation à temps des élections, notamment la lutte contre la rébellion du M23 entre 2012 et 2013.

de reprendre le travail à zéro, motif pris notamment du fait que le fichier de 2011 est gâté (changement d'adresses des électeurs, nouvelles provinces ajoutant une nouvelle donne dans la configuration du corps électoral, vols des cartes par des étrangers à l'est du pays, etc.). En revanche, dans le second cas, on élaguerait du fichier électoral de 2011 des doublons et les personnes décédées ou frappées judiciairement d'indignité civique, tout en procédant à l'enrôlement de seuls nouveaux majeurs autant que des congolais de l'étranger, désormais réhabilités de leur ostracisme électoral. De toutes les façons, l'un et l'autre cas exigent beaucoup de temps qui se chiffrent en plusieurs mois. Du coup, l'option ayant été levée pour la reprise de l'enrôlement à zéro, des tensions sont perceptibles quant à la durabilité de l'opération. D'après la CENI, celle-ci ne devrait pas s'achever avant fin juillet 2017 ; ce qui impliquerait la prolongation du mandat présidentiel d'au moins sept mois.

Enfin, en rapport avec ces contraintes techniques, le climat politique est ainsi devenu par rapport à cette question du report ou non des élections. Cependant, toutes les élections n'attirent pas la même attention. Pour l'opposition, il ne peut avoir de report possible pour le scrutin présidentiel puisque cela reviendrait à violer la Constitution qui prévoit les délais pour son organisation, alors la majorité croit savoir que la question est résolue par le constituant lui-même qui voudrait que le Président de la République sortant continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur. Malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mai 2016³⁵ accreditant la position de la majorité au pouvoir, la bataille politique reste rangée à ce sujet. Le processus électoral est déjà caractérisé par des logiques d'affrontement. L'article 64 de la Constitution est devenu à cet égard l'arme fétiche et populaire brandie par les uns et les autres pour faire imposer chacun sa logique. L'opposition en appelle, à peine voilée, à une sorte de « révolution » du peuple, qui se prendrait ainsi en charge, en s'opposant à un individu ou un groupe d'individus qui continueraient à exercer le pouvoir en violation de la Constitution. En clair, il s'agirait entre autres d'évincer de force le Chef de l'Etat sortant à la date butoir de la fin de son mandat, le 19 décembre 2016. Quant à la majorité au pouvoir, elle rappelle que les forces

³⁵ CC, 11 mai 2016, R.Const.262.

de sécurité défendront l'ordre constitutionnel établi dont le renversement par des moyens non-démocratiques est interdit par la même disposition constitutionnelle³⁶.

Ces types de problèmes qui génèrent des tensions ne sont pas nouveaux. Il s'agit d'une répétition de l'histoire comme si les congolais n'ont tiré aucune leçon de leur passé électoral. Ainsi, la classe politique fait à nouveau face un dilemme électoral similaire à celui de 2011³⁷ : ou bien les échéances constitutionnelles sont respectées et les autorités congolaises organisent alors des élections bâclées³⁸, ou bien celles-ci sont postposées et les gouvernants en place, en commençant par le Chef de l'Etat, deviennent illégitimes, voire inconstitutionnels. Dans ce cadre, les risques de violences dans le pays avant, pendant et après les élections pourraient s'aggraver à cause des facteurs cumulatifs ci-après :

- 1) l'insuffisance de la préparation électorale et la tenue des scrutins bâclés dans la précipitation ;
- 2) les soupçons de partialité vis-à-vis de la majorité au pouvoir des organes techniques intervenants dans la réalisation du processus électoral : la CENI pour l'organisation matérielle et technique des élections, la Cour constitutionnelle pour le règlement du contentieux électoral national et le CSAC pour la régulation des médias publics et privés ;

³⁶ L'article 64 de la Constitution du 18 février 2006 dispose : « *Tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation des dispositions de la présente Constitution. Toute tentative de renversement du régime constitutionnel constitue une infraction imprescriptible contre la nation et l'Etat. Elle est punie conformément à la loi* ».

³⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo : le dilemme électoral*, Rapport Afrique de CRISIS GROUP, n°175, 5 mai 2011, p.i.

³⁸ En 2011, le report des élections avait été évité. La majorité au pouvoir y avait aussi intérêt puisque son candidat président n'était pas encore frappé par la limite constitutionnelle de mandat présidentielle. En plus, elle ne voulait pas attendre parler de transition politique, invoquée et agitée par une partie de l'opposition pour couvrir le vide de pouvoir au cas où les élections n'étaient pas tenues dans les délais. Ainsi, le double scrutin présidentiel et législatif du 28 novembre 2011 fut organisé dans la précipitation. Il en résultera un véritable chaos électoral ayant conduit à la contestation des résultats électoraux et à la crise la légitimité des nouveaux élus.

- 3) la présence de nombreux groupes armés à l'est de la RDC (Nord et Sud Kivu, Ituri et Nord de l'ex province du Katanga) ainsi que des anciens membres de la rébellion du M23 au Rwanda et en Ouganda, qui pourraient prendre prétexte du climat électoral tendu dans le pays ou de l'illégitimité des animateurs des institutions nationales pour reprendre ou amplifier les hostilités armées ;
- 4) la montée en puissance de la désinformation des masses populaires sur les élections, des joutes verbales, régionalistes, divisionnistes et de haine tribale entre membres de l'opposition, de la majorité et de la société civile par médias interposés, en mal de régulation impartiale ou efficace de leurs activités dans le pays ;
- 5) l'absence des campagnes massives d'éducation civique et de sensibilisation citoyenne aux élections et à la culture démocratique (esprit de sportivité, différence, contradiction politique, tolérance, respect des institutions du pays, etc.) ;
- 6) l'augmentation de la répression des membres de l'opposition ou de la société civile par les forces de l'ordre et les services de sécurité (armée, police, services de renseignements, justice) qui demeurent largement politisés, non-républicains et indisciplinés.

Dès lors, la question à laquelle il convient de répondre est de savoir comment faut-il agir pour endiguer et mater tous ces risques de violences, particulièrement en cette période de préparation électorale.

B. La stratégie visant à endiguer les nouveaux risques de violences en question

Envisager une stratégie pour endiguer les risques de violences liées au processus électoral en RDC constitue une urgence. Mais, on risque de rater l'objectif si tant est que le diagnostic est mal compris ou détourné par ceux qui ont le pouvoir d'influencer le cours des événements. Ainsi, des agences des Nations Unies et des organisations internationales non-gouvernementales ont secoué la sonnette d'alarme à Genève, le 25 juin 2016, en insinuant que la situation pourrait se développer comme au

Burundi après l'obtention d'un nouveau mandat présidentiel par Pierre Nkurunziza³⁹. A l'instar de l'opinion générale distillée à travers la plupart des médias et le monde diplomatique, on y retient donc que ces risques seraient dus au maintien au pouvoir du Président Joseph Kabila au-delà de la limite de son deuxième et dernier mandat constitutionnel. Non. L'auteur ne partage pas ce point de vue. La raison en est simple : l'histoire et le contexte politiques de la RDC sont radicalement différents de la dichotomie politico-tribale d'un petit pays comme le Burundi. Sinon, on serait tenté d'affirmer qu'il suffirait que le Chef de l'Etat sortant s'en aille pour qu'il n'y ait point des troubles ou de violences liés aux prochaines élections. Une telle affirmation, qui serait plutôt une pensée politiquement et diplomatiquement détournée, ne trouve appui sur aucun précédent électoral en RDC.

D'abord, lors des élections passées de 2011 et de 2006, le problème de la limitation de mandat présidentiel ne se posait pas encore en tant que tel. Mais, comme on l'a vu, les scrutins ne furent pas apaisés. Ensuite, lorsque la question de l'expiration des mandats politiques ou de leur prolongation au-delà du terme a été soulevée, on y a toujours trouvé une solution politique, pacifique et non de violence⁴⁰. En l'occurrence, deux précédents méritent d'être rappelés : d'abord, à l'approche du 4 décembre 1991, date de l'expiration du mandat du Président Mobutu obtenu en 1984 (septennat)⁴¹ ; ensuite, à la veille du 30 juin 2005, date de la fin officielle de la transition consécutive au dialogue inter-congolais⁴² de 2002, en Afrique du Sud. Dans

³⁹ BOURREAU, note 3.

⁴⁰ Voir aussi KABUYA-LUMUNA SANDO, C., « Fin du mandat présidentiel en RDC : déterminants politiques et juridiques » (21 avril 2016) <http://www.laprosperteonline.net/affi_article.php?id=9782> visité le 25 avril 2016.

⁴¹ NTUMBA LUABA LUMU, « La cessation des fonctions présidentielles en droit constitutionnel zaïrois », *Zaire-Afrique*, n°261, 1992, pp. 5-18 ; Kabuya Lumuna Sando, C., *Pouvoir et libertés : la transition au Congo-Zaïre, triomphe et crise de l'idée démocratique*, Kinshasa, Editions SECCO et IDC asbl, 1998, p. 65.

⁴² Voir BANZA MUKALAYI NSUNGU, *Le 30 juin 2005 : ça passe ou ça casse ?*, Kinshasa, Editions Africa Text, 2005, 223 p.

tous les deux cas, l'apocalypse tant redouté n'a pas eu lieu. Dans le premier cas, la prolongation du mandat présidentiel fut approuvée par les forces vives et politiques réunies à la Conférence nationale souveraine, tandis que dans le second, la décision fut prise pour proroger le délai de la transition jusqu'en 2006.

Au demeurant, le problème du respect des délais constitutionnels pour la tenue du scrutin présidentiel n'est pas insoluble. En effet, pas plus loin qu'en 2006 encore, la défunte Commission électorale indépendante (CEI) était dans l'impossibilité de respecter le délai constitutionnel de 15 jours pour l'organisation du second tour de l'élection du Président de la République à dater de la proclamation des résultats du premier tour du scrutin. La Cour suprême de justice (CSJ), faisant office de Cour constitutionnelle fut saisie de l'affaire et autorisa le report du scrutin en accordant à la CEI un délai exceptionnel de 50 jours pour bien organiser le second tour de l'élection présidentielle. La motivation de l'arrêt de la Cour prenait appui sur le cas de force majeure dès lors que, pour des circonstances objectives et extérieures à sa volonté, la CEI ne pouvait assurer, dans le délai constitutionnel, la mise en place du dispositif matériel en vue de la tenue d'élections crédibles et transparentes⁴³. Cette décision du report de la date de l'organisation des élections avait été acceptée par toute la classe politique.

Ainsi, ce n'est pas tant le report de la date de la tenue des élections et la prorogation du mandat présidentiel en cours qui serait source de violences et de troubles, mais bien le report indéfini ou très lointain des scrutins, leur mauvaise organisation et surtout l'absence de consensus politique sur les différentes étapes à franchir, en commençant précisément par le calendrier électoral, l'enrôlement des électeurs et l'établissement du fichier électoral. On ferait donc mieux d'éviter de continuer à perdre du temps sur des polémiques entourant la stratégie du retrait du Chef de l'Etat sortant, qui est pourtant visiblement décidé, même de mauvaise foi et réconforté en cela par

⁴³ CSJ, 15 septembre 2006, R.Const.038/TSR.

l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle de mai 2016, de ne pas abandonner son poste prétextant la non-tenu des élections et après avoir échoué à faire modifier la Constitution. En outre, il n'y a pas que le scrutin présidentiel à organiser. Les risques qu'il faut craindre s'appliquent *mutatis mutandis* à toutes les autres élections (législatives nationales, provinciales et locales). De là, on peut formuler une brève conclusion et quelques recommandations sur les mesures préventives qu'il convient de prendre.

Conclusion et recommandations à propos de mesures préventives à prendre

Pour conclure, cette étude suggère que toute stratégie de prévention des risques de violences et autres troubles liées aux prochaines élections en RDC devrait se focaliser, non pas sur le simple retrait d'un Chef d'Etat qui a atteint la limite des mandats constitutionnels, mais sur l'organisation rapide (non pas précipitée) des bonnes élections et de toutes les élections (présidentielles, législatives nationales, provinciales et locales). Cette stratégie inclurait plusieurs éléments, dont certains dépendent entièrement des parties congolaises, tandis que d'autres nécessitent l'implication de la communauté internationale, notamment les Nations Unies.

Concernant les parties congolaises (opposition, majorité et société civile), il s'agit d'abord d'accepter politiquement la prolongation (c'est-à-dire ce qu'on appelle le 'glissement' dans le jargon congolais) du mandat présidentiel actuel et des autres animateurs des institutions politiques (Assemblée nationale, Sénat et assemblées provinciales)⁴⁴ telle que constatée par la Cour constitutionnelle, les élections étant devenues impossibles à organiser courant 2016, surtout le scrutin présidentiel. Il s'agit là d'une position de sagesse dictée par l'histoire politique de la RDC. Elle apaiserait le problème de la légitimité du pouvoir au sommet de l'Etat même

⁴⁴ Notons que les sénateurs et députés provinciaux sont fin mandat depuis 2012. Ils sont donc les premiers à avoir bénéficiés de la prolongation constitutionnelle, quelle que soit leur appartenance politique, en particulier qu'il s'agisse des opposants ou des membres de la majorité au pouvoir.

si, puisque non parfaite, elle priverait certains articles de la Constitution de s'appliquer strictement à l'espèce. Ensuite, il faudrait dialoguer pour trouver un consensus sur un calendrier électoral réaliste et le financement des élections de manière à arriver à le tenir aussi tôt que possible. Evidemment, cela suppose que la Cour constitutionnelle soit saisie pour se prononcer sur la compatibilité de ce calendrier avec la Constitution en ce qui concerne les délais qu'elle impose concernant l'organisation de l'élection présidentielle. La force majeure comme principe constitutionnel pourrait être à nouveau invoqué pour exempter la CENI du respect strict de ces délais. Comme mesure d'apaisement politique, on devrait mettre sur pied des gouvernements d'union nationale au niveau central et de chaque province. Les parties prenantes au dialogue devraient aussi se mettre d'accord sur les mesures à prendre en rapport avec le système de sécurisation électorale, incluant la mise en place des unités spéciales de l'armée et de la police et les services *ad hoc* de monitoring des élections par la justice. Enfin, toutes ces mesures devraient être accompagnées et appuyées par des campagnes d'éducation civique et démocratique, impliquant les membres de la société civile tels que les églises et les grands médias privés et communautaires jusqu'aux élections.

Du côté de la communauté internationale, l'attention devrait être portée sur la reconfiguration du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) en vue de lui conférer le mandat non seulement d'observation de l'ensemble du processus électoral, mais aussi et surtout d'appui et d'accompagnement aux forces nationales de l'ordre dans la sécurisation électorale, surtout dans les zones en proie aux groupes armés. Ceci contribuerait à la création, ainsi que le stipule la résolution 2277 du 30 mars 2016, « *de conditions propices à la tenue d'élections pacifiques et crédibles dans les délais prévus de façon à réduire les risques d'instabilité (...)* »⁴⁵. Un tel mandat serait une avancée notable par rapport à celui qui était en cours lors de la tenue du double scrutin de novembre 2011. A cette époque,

⁴⁵ Résolution 2277 du 30 mars 2016, paragraphe 29 (b).

la mission onusienne avait vu son mandat limiter au simple pouvoir de « (...) constater et dénoncer les violations des droits de l'homme dans le contexte des élections et à y donner suite (...) »⁴⁶. Ainsi, la MONUSCO s'était située en retrait par rapport à la pratique des « opérations de maintien de la paix à objectifs démocratiques »⁴⁷ en Afrique et surtout au mandat robuste de sécurisation des élections de 2006 confiées aux forces de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC), appuyées par l'Union européenne (EU)⁴⁸.

⁴⁶ Résolution 1991 du 28 juin 2011, paragraphe 7.

⁴⁷ Voir BALINGENE KAHOMBO, note 13.

⁴⁸ WETSH'OKONDA KOSO M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, éditions 11.11.11. Combattons l'injustice, 2014, pp.180-181.

Références bibliographiques

1. Textes juridiques

- Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2011 ;
- Résolution 1991 du 28 juin 2011 ;
- Résolution 2277 du 30 mars 2016.

2. Jurisprudence

- CC, 11 mai 2016, R.Const.262.
- CSJ, 15 septembre 2006, R.Const.038/TSR.

3. Doctrine

- BALINGENE KAHOMBO, « La Cour suprême de Justice, Cour constitutionnelle transitoire », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 2 février 2011 ;
- BALINGENE KAHOMBO, « La démocratisation dans l'ombre de crises et violences politiques en Afrique : rétrospective et prospective sur le rôle des opérations de maintien de la paix », communication présentée à la Conférence internationale de Dakar, ayant pour thème : 'Deux décennies de démocratie et de gouvernance en Afrique : leçons retenues, défis et perspectives', organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Addis-Ababa, le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, et l'Université Johns Hopkins, Washington, DC, du 20 au 22 juin 2011 ;
- BANZA MUKALAYI NSUNGU, *Le 30 juin 2005 : ça passe ou ça casse ?*, Kinshasa, Editions AfricaText, 2005 ;
- BOURREAU, M., « Un rapport alerte sur des risques de troubles à venir en RDC » (20 juin 2006) <<http://www.rfi.fr/afrique/20160620-rdc-rapport-alerte-risques-troubles-onu-elections->

- présidentielles?ns_campaign=reseaux_sociaux&ns_source=FB&ns_mchannel=social&ns_linkname=editorial&aef_campaign_ref=partage_user&aef_campaign_date=2016-06-20> consulté le 1 juillet 2016.
- CILLIERS, J. « Future (im) Perfect? Mapping Conflict, Violence and Extremism in Africa », *Institute for Security Study Paper, No.287*, octobre 2015;
 - DIASSO, « Les militants du PPRD et de l'UDPS interdits de descendre dans la rue », *Les Dépêches de Brazzaville*, n°1322, 8 septembre 2011 ;
 - KABUYA LUMUNA SANDO, C., *Pouvoir et libertés : la transition au Congo-Zaïre, triomphe et crise de l'idée démocratique*, Kinshasa, Editions SECCO et IDC asbl, 1998 ;
 - KABUYA-LUMUNA SANDO, « Fin du mandat présidentiel en RDC : déterminants politiques et juridiques » (21 avril 2016) <http://www.laprosperteonline.net/affi_article.php?id=9782> visité le 25 avril 2016 ;
 - MATENGA, S., « Déontologie des médias en période électorale », *Congo-Afrique*, n°454, avril 2011 ;
 - MBATA B. MANGU, « The Arabe Spring and the African Union's Reaction to the Crisis: Use of Force, Regime Change, and Assassination of the Leader of the 'Great Socialist People's Libyan Arabe Jamahiriya », *Africa Insight*, vol. 41(1), June 2012;
 - MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane. Angola, Burundi, République démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda et Rwanda*, Paris, L'harmattan, 2003 ;
 - NTUMBA LUABA LUMU, « La cessation des fonctions présidentielles en droit constitutionnel zaïrois », *Zaire-Afrique*, n°261, 1992 ;
 - WETSH'OKONDA KOSO, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, éditions 11.11.11. Combattons l'injustice, 2014.

Rapports et autres sources

- ANONYME, « 45 millions d'électeurs attendus : la CENI signe les contrats de fourniture des Kits d'enrôlement » (3 juillet 2016) <http://www.congosynthese.com/news_reader.aspx?Id=17008> consulté le 5 juillet 2016 ;
- COMMUNAUTE DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE, *Elections présidentielles et législatives en République démocratique du Congo : rapport de la mission d'observation électorale du Forum parlementaire de la SADC*, Windhoek, 2006 ;
- CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2011/20, 17 janvier 2011 ;
- HUMAN RIGHTS WATCH, « RD Congo : 24 morts depuis l'annonce du résultat de l'élection présidentielle », <http://www.hrw.org/fr/news/2011/12/21/rd-congo-24-morts-depuis-l-annonce-du-r-sultat-de-l-lection-pr-sidentielle>, consulté le 17 août 2013 ;
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo : le dilemme électoral*, Rapport Afrique de Crisis Group, n°175, 5 mai 2011 ;
- LA PROSPERITE, « Elections 2011 : la CENI prolonge le vote ! », <http://laprosperiteonline.net/show.php?id=9369&rubrique=La%20Unev>, mis en ligne le 29 novembre 2011, consulté le 22 août 2013 ;
- LE PHARE, « Campagne électorale dans la violence. Week-end noir à L'shi, Mbuji-Mayi et Kinshasa : un mort et plusieurs blessés graves », 7 novembre 2011 ;
- LE POTENTIEL, « J. Kabila et E. Tshisekedi à Goma : hasard ou coïncidence !, n°5382 », 15 novembre 2011 ;
- LE POTENTIEL, « Violence électorale à Kamina : Moïse Katumbi lance un appel au calme », 18 novembre 2011 ;
- LIGUE DES ELECTEURS, *Elections tronquées en République démocratiques du Congo. Rapport final sur l'observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011*, Kinshasa, mars 2012 ;

- ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *Rapport de la Mission francophone d'observation des élections présidentielle, législatives & provinciales des 30 juillet & 29 octobre 2006*, OIF, 2006 ;
- RADIO OKAPI, « Nord-Ubangi: début de l'opération d'enrôlement des électeurs à Gbadolite' (31 juillet 2016) » ;
- RESEAU NATIONAL DES ONGS DES DROITS DE L'HOMME DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RENADHOC), *Problématique des droits de l'homme et des élections présidentielles et législatives en RD. Congo : duel entre l'alternance et le statu quo*, rapport annuel 2011 sur la situation général des droits de l'homme en République démocratique du Congo, Kinshasa, mars 2012 ;
- UNION EUROPEENNE, *Mission d'observation électorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo : élections présidentielle, législatives et provinciales 2006*, rapport final, 23 février 2007.

RISQUES ÉLECTORAUX EN AFRIQUE CENTRALE : CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Emmanuel KABENGELE KALONJI

Coordonnateur National du RRSSJ¹

Avocat au barreau de Mbuji-Mayi

INTRODUCTION

L'idée de faire par écrit, la présente analyse, m'est venue à l'issue de ma participation à la Table Ronde sur la gestion des risques électoraux en Afrique Centrale, organisée à Yaoundé du 12 au 13 mai 2016 à l'initiative de IDEA International², en collaboration avec l'Union Africaine, Elections Cameroun (ELECAM) et la Fondation Paul Ango Ela.

Cette Table Ronde a permis aux participants de mettre en vedette une réalité, à savoir : les élections en Afrique Centrale sont un jeu « *de la proie et du prédateur* » qui glisse toujours vers la militarisation de la vie politique. L'exemple de la RDC en est une illustration et les lignes qui suivent pourront le démontrer.

Qu'à cela ne tienne, en 2016-2017, neuf des onze pays de la CEDEAO³ vont organiser les élections présidentielles ou législatives, ou les deux à la fois. Bien que chaque pays de la sous-région soit confronté à plusieurs défis, il y a un certain nombre des tendances susceptibles de nuire à la crédibilité des processus électoraux. Les facteurs des risques électoraux vont de la présence des groupes armés ou milices qui perturbent la sécurité des élections à la persistance de mauvaises conditions socioéconomiques qui créent un environnement où la manipulation politique, la corruption et la fraude pourraient porter atteinte à l'intégrité du processus électoral. Les politiques

¹ Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice.

² Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale.

³ Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

restent fortement militarisés et les balles continuent de l'emporter sur la paix. Ces dernières années, les processus électoraux, et notamment les élections présidentielles, ont cristallisé des tensions et déclenché des épisodes de violence dans plusieurs pays africains⁴. Si les conflits sont inhérents au fonctionnement normal d'une démocratie électorale, ils tendent à prendre en Afrique une dimension exacerbée⁵.

Pour ne prendre que le cas de la RDC, l'on en convient qu'une nouvelle culture électorale est née depuis 2006 avec l'organisation des élections présidentielles et législatives nationales. Celles-ci, ont, malheureusement, débouché à l'annonce des résultats provisoires des élections, au crépitement des balles dans la ville de Kinshasa qui avait ressemblé pendant quelques heures à un état de guerre.

Et même alors, en 2011, les élections présidentielles et législatives nationales se sont tenues et ont débouché sur une crise postélectorale très prononcée : l'intégrité du processus électoral lui-même a été contestée, tout comme ses résultats officiels et la légitimité des élus. Comme disent, à juste titre certains auteurs congolais, ces élections ont soulevé de vives controverses et un tollé au sein de la Société Civile Congolaise, de la Classe politique et dans les milieux diplomatiques, au point que d'aucuns ont stigmatisé ce qu'il convient d'appeler « naufrage électoral », « débâcle électorale », « catastrophe électorale »⁶, « tsunami électoral »⁷.

Ainsi, le souci qui nous anime, dans le cadre de la présente analyse est de réfléchir sur ce qui peut faire en sorte que les élections en Afrique Centrale, plus particulièrement en République démocratique du Congo, soient un instrument de développement et non un instrument de la violence. Comment concrètement arriver à gérer les risques électoraux dans le contexte de

⁴ Kenya, Cote d'Ivoire, Zimbabwe, République démocratique du Congo, Burundi

⁵ IRG & LAM, *Election et risques d'instabilité en Afrique: Quel appui pour les processus électoraux légitimes ?*, Etude pour le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Mai 2014, p.8.

⁶ WETSH'OKONDA M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes*, éditions 11.11.11., Bruxelles, 2014, p.2.

⁷ BONSO MWAMBA, J., Analyse comparative du point de vue technique sur la problématique du fichier électoral et de l'audit du fichier électoral par l'OIF, in *Le Phare*, Quotidien n°5207 du vendredi 20/11/2015, p.8

plusieurs contraintes ? Que faudrait-il faire pour que la violence électorale ne soit pas une fatalité ? Quelle serait la meilleure manière de prévenir les violences électorales ?

Il s'agit là d'une question qui intéresse à la fois les partis au pouvoir et ceux de l'opposition d'autant plus que la violence n'a pas de couleur et l'on se doit d'investir davantage dans la prévention des violences avant les élections.

La présente analyse ne vise pas à énoncer des certitudes, mais à susciter des remises en question de la manière dont on s'y prend dans la gestion des risques électoraux que l'on peut pourtant prévenir au lieu de les subir. Cette analyse se veut également un plaidoyer sur l'importance qu'il y a à s'intéresser aux aspects sécuritaires des élections. Car, à mon humble avis, l'insuffisance dans le traitement des aspects sécuritaires des élections aboutit à un seul et même résultat : le chaos des élections.

Les lignes qui suivent sont articulées autour de trois principaux points : le premier est relatif à ce qu'il convient d'appeler « typologie de risques électoraux » ; le deuxième fait état des risques sécuritaires des élections ; et le troisième suscite une réflexion sur les stratégies pour le renforcement de la gestion des risques sécuritaires des élections.

I. Typologie de risques électoraux

Il n'existe pas, selon ma propre lecture, une typologie classique des risques électoraux consignés dans un manuel de référence. Il appartient à chaque analyste, en fonction de l'évolution du contexte à déterminer ce qu'il convient d'être considéré comme « risques électoraux ».

Par risque, l'on pourrait entrevoir, « *un effet de l'incertitude⁸ qui plane sur l'atteinte des objectifs* ». Ainsi, les risques électoraux seraient considérés comme les effets de l'incertitude qui plane sur l'organisation normale des scrutins électoraux. Comprendre et expliquer le déclenchement des violences liées aux élections est une tâche complexe. Prédire si les prochaines élections vont tourner à la violence, quels sont les facteurs qui

⁸ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Risque> consulté le 12 juillet 2016

sous-tendent ou qui peuvent déclencher la violence, et ce qui peut être fait pour prévenir la violence l'est encore plus⁹.

Les élections constituent aujourd'hui une source non négligeable des crises et dans la typologie des risques électoraux, il y a lieu d'en noter six parmi les plus déterminants. Il s'agit de :

- *Risques liés à la polarisation politique*
- *Risques financiers*
- *Risques d'intégrité*
- *Risques légaux*
- *Risques de « l'éthnicisation » du jeu politique*
- *Risques sécuritaires*

1.1. Risques liés à la polarisation politique

Les risques liés à la polarisation politique sont des risques inhérents au travail des partis politiques qui développent pour certains une politique basée sur l'identité en jouant avec les émotions au lieu de jouer avec la raison. L'illustration la plus forte est le cas de la RDC où le jeu politique tout au long du premier semestre 2016 et même légèrement avant est symbolisé dans le jargon populaire de Kinshasa à travers deux importants mots « Wumela¹⁰ » et « Yebela¹¹ ».

Selon que l'on soit partisan de « Wumela » ou de « Yebela », cela connote le fait d'être aligné sur une certaine tendance politique. Ceux qui professent le « Wumela » se classent parmi les partis au pouvoir qui veulent le conserver le plus longtemps possible. Ceux qui répondent par « Yebela » s'alignent du côté des partis de l'opposition qui ne pensent que par la phrase « hôtes-toi de là que je m'y mette ». Le débat d'idées semble être mis de côté.

Par ailleurs, si l'on accepte, tel que le dit Léon Saur, s'inscrivant dans la ligne du philosophe néokantien américain John Rawls (1921-2002) que « *le concept fondamental d'une démocratie est le concept du débat en soi* » et

⁹ IDEA INTERNATIONAL, Aperçu de l'outil de gestion des risques électoraux (outil GRE), Septembre 2013, p.5.

¹⁰ Qui est un mot tiré du lingala, une des langues parlées en RDC plus principalement à Kinshasa, et qui signifie « faites le plus longtemps possible »

¹¹ Mot tiré du Lingala, qui signifie, « faites attention »

lorsque les citoyens débattent, ils échangent leurs opinions et discutent de leurs propres idées sur les principales questions d'ordre public et politique¹²; alors l'on va considérer la démocratie comme « l'exercice de la raison publique¹³ », l'essentiel étant la garantie de la libre discussion, l'existence du pluralisme et la protection des libertés individuelles où le débat d'idées l'emporte sur les émotions. Car la démocratie naît, dit Foucault¹⁴ dans une formule saisissante, lorsque s'acquiert « *le droit d'opposer une vérité sans pouvoir à un pouvoir sans vérité* »¹⁵

L'incertitude politique actuelle en République démocratique du Congo, où l'on note un manque de tolérance et un recul dans l'exercice des libertés publiques, est un risque susceptible d'entraîner « *une crise grave qui aurait pour effet, non seulement d'alourdir le sort du peuple congolais, mais aussi de déstabiliser la sous-région* »¹⁶. Sans dialogue politique crédible et concret entre les parties prenantes congolaises, les tensions pourraient dégénérer au point de produire une crise grave, où le risque serait grand d'une rechute dans la violence et l'instabilité, qui annulerait les gains durement acquis¹⁷.

1.2. Risques financiers

La gestion des risques financiers devra mobiliser l'attention de toutes les parties prenantes du processus électoral. Les risques financiers sont bien réels surtout lorsque l'on se retrouve dans une psychose de fin de mandat présidentiel avec possibilité de non reconduction. Le Gouvernement qui est le principal gestionnaire du trésor public pourrait être tenté de retarder les échéances électorales en ne libérant pas à temps les moyens nécessaires pouvant permettre à l'Organe de gestion des élections de pouvoir les

¹² SAUR, L., *Démocratie en Afrique Subsaharienne: dépassé les certitudes occidentales*, Commission Justice & Paix, Etude 2015, Bruxelles, p.10.

¹³ Léon Saur, op.cit., p.10.

¹⁴ Foucault en parlant de la démocratie, faisait spécifiquement allusion à la « démocratie grecque »

¹⁵ FOUCAULT cité par GARAPON A. en préface de l'ouvrage de SEIGNOBOS E., *La parole judiciaire*, éditions De boeck et INA, Bruxelles, 2011, p.7

¹⁶ CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, *Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2016/579, p.19, paragraphe 72.

¹⁷ *Id.*

organiser. Car quel que soit la bonne volonté de l'Organe de gestion des élections, à l'absence des moyens financiers adéquats, le processus électoral ne pourrait qu'être en panne.

Pour information, concernant les élections présidentielles de 2006 en RDC, sur 165,25 millions de dollars souscrits, le gouvernement ne s'est engagé que pour 7,5 millions, soit 4,6%. Dans ces conditions, le budget des élections a été largement couvert par les bailleurs de fonds étrangers¹⁸. De 2006 à 2011, l'assistance financière électorale en RDC a connu une réduction drastique en passant de plus de 80% à environ 20%. Cette inversion des rôles entre le Gouvernement congolais et la communauté internationale peut faire l'objet de plusieurs interprétations aux dires de Marcel Wetssh'okonda et Balingene Kahombo¹⁹. On peut y voir un sacrifice remarquable consenti par le Gouvernement congolais pour assumer la souveraineté de l'Etat, l'organisation des élections étant un de ses attributs régaliens.

On peut également se demander, avec les mêmes auteurs, si, au nom de la quête de la souveraineté, le Gouvernement ne se serait pas engagé dans une aventure périlleuse étant donné le fait qu'il n'avait pas les moyens de la politique et n'a pu honorer ses engagements qu'à compte-goutte et la suite a été bien connue : l'intégrité du processus électoral de 2011 a été mise en doute.

Pour 2016, à lire la note technique récente de AETA²⁰, sur le plan budgétaire, les élections présidentielle et législatives exigent un montant global de 492 787 427 USD avec comme point de départ la révision intégrale du fichier électoral pour un coût réévalué par la CENI à 389 820 747 USD, soit un total de 882 608 174 USD pour la tranche des opérations électorales de 2016 ; alors que le plan de financement des élections validé en décembre 2015 entre le Gouvernement et la CENI ne prévoit que 300 000 000 USD à mettre à la disposition de la CENI entre janvier et décembre 2016.

¹⁸ TOHENGAHO LOKUNDO, F. et alii, cité par WETSH'OKONDA M. ET BALINGENE KAHOMBO, *Op.cit.*, p. 138.

¹⁹ WETSH'OKONDA M. et BALINGENE KAHOMBO, *Op.cit.*, p.141.

²⁰ AETA, « Analyse technique des enjeux électoraux en RDC », juillet 2016.

Déjà insuffisantes par rapport aux besoins des opérations électorales de 2016, l'on constate un faible niveau du décaissement par le gouvernement, des allocations budgétaires attendues à la fin du premier semestre 2016 pour lesdites opérations. Sur un montant de 120 000 000 USD, seulement 68 402 116 USD auraient été encaissés par la CENI jusque fin mai 2016. Ceci traduit l'une des preuves éloquantes du manque de volonté de financer les élections de 2016. Cet état des choses laisse perplexe et inquiète la société civile et les forces vives du pays.

Cette inquiétude s'accroît par le fait que l'existence du gap sur le montant des opérations électorales de 2016 estimé à 582 608 174 USD ne fait appel à aucun mécanisme de sa résorption par le Gouvernement. Aussi, les besoins attendus pour les opérations électorales en 2016 dépassent largement les prévisions budgétaires globales pour cet exercice, qui elles, se chiffrent à 613 582 927 USD²¹.

1.3. Risques d'intégrité

La stabilité des processus électoraux est conditionnée par l'intégrité de leur organisation et de leur déroulement. Elle nécessite pour cela l'existence d'une administration électorale crédible et reconnue par tous qui va garantir le bon déroulement du processus électoral.

L'intégrité électorale exige d'assurer le jour du vote un climat libre de toute crainte, intimidation ou manipulation. Un climat électoral pacifique facilite la tenue d'une élection libre, juste et crédible et élimine les problèmes de sécurité qui pourraient compromettre l'intégrité du matériel, de la participation et des résultats²².

1.4. Risques légaux

Nombre de personnes, se mettant d'accord pour accepter la nécessité de respecter les textes, disent volontiers, à tort, de l'avis du professeur Auguste MAMPUYA²³, que les textes sont bons et que seuls les hommes, les

²¹ AETA, *Op. cit.*

²² <http://aceproject.org/ace-fr/topics/ei/eif/eif09/eif09b> (consulté le 22 juillet 2016)

²³ MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO A., « Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo », in *Revue de l'U.KA*, volume 1, n°1 (février 2013), Université Notre-Dame du Kasayi, Kananga, p.147.

dirigeants, sont mauvais ou ne veulent pas les respecter. La donne ne saurait être simple, parce qu'il faut savoir que tous les textes légaux ne sont pas bons ni adéquats ni efficaces pour tel peuple donné : un texte, une constitution, une loi, essentiellement, est bon s'il est adapté aux problèmes récurrents réels de la Société et s'il en contient ou en facilite la solution en induisant les nécessaires transformations sociales sans lesquelles la gouvernance n'est que jeu de rôles entre dirigeants ainsi que le font les comédiens sur une pièce de théâtre²⁴. En ce sens, l'on note avec les spécialistes de la question la coexistence de bonnes et de mauvaises lois au plan formel et fondamental, faible diffusion des lois, inapplication ou application sélective des lois, dysfonctionnement de l'organe chargé de veiller au respect des lois et à son application, inexécution des décisions de justice²⁵.

C'est autant dire qu'il existe des risques inhérents au contenu des lois. L'on a connu une illustration en République démocratique du Congo en janvier 2015 lorsque le parlement discutait du projet de loi électorale dont la mouture en circulation amenait l'opinion publique à considérer le contenu du projet de loi comme contenant un « piège » profitable au retardement de l'organisations des scrutins électoraux en République démocratique du Congo à la veille de l'échéance prévue pour la fin du deuxième mandat présidentiel. Les manifestations de rue en contestation de l'article à problème du contenu de ce projet de loi ont été tellement fortes que les parlementaires congolais ont fini par céder en modifiant complètement la lettre et l'esprit de l'article à problème. Ceci démontre à suffisance combien les risques légaux peuvent arriver à décrédibiliser un processus et l'on se doit de tenir compte de ces risques.

1.5. Risques de « l'ethnisation » du jeu politique

Comme déjà souligné dans cette analyse, les partis politiques développent pour certains une politique basée sur l'identité en jouant avec les émotions au lieu de jouer avec la raison. Ainsi, au moment fort des élections, la plupart des candidats se servent de la corde « ethnique », c'est-à-dire, du fait d'appartenir à une ethnie donnée pour se faire élire.

²⁴MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO A., *Op. cit.*, p.147.

²⁵ MUKADI BONYI et al, *Cinquante ans de législation post coloniale au Congo-Zaïre : quel bilan ?*, Bruxelles, Edition CRDS, 2010, p.620.

Les risques liés à « l’ethnisation » du jeu politique pourraient s’avérer déterminants pour la République démocratique du Congo qui connaît un parcours tortueux de son droit à la nationalité²⁶. Avec une population estimée à 60 millions d’habitants et plus de 500 groupes ethniques, la RDC est parmi les pays d’Afrique qui présentent la plus grande diversité de population. La plupart des groupes composant la population congolaise sont des démembrements des groupes plus larges établis sur une aire géographique qui s’étend au-delà des frontières de la RDC.

En grande partie à cause de ces complicités, la question de savoir quelles communautés ou personnes doivent être considérées comme ayant formé ce qui est devenu la nation congolaise constitue l’une des questions de gouvernance les plus débattues depuis l’indépendance. Et comme l’affirme une étude de l’AfriMAP et de OSISA, « *les réponses hésitantes et partielles à cette question ont souvent menacé le fondement existentiel de la nation congolaise lorsqu’elles ont provoqué des réactions violentes avec des conséquences négatives pour la paix et la sécurité* »²⁷.

1.6. Risques sécuritaires

L’insuffisance dans le traitement des aspects sécuritaires des élections, comme précisé dans les propos introductifs, aboutit à un seul et même résultat : le chaos des élections. Les risques sécuritaires des élections constituent un enjeu de taille dont il faut incontestablement tenir compte dans la gestion de tout processus électoral. Compte tenu de l’importance de ce point, les lignes qui suivent lui consacrent une attention particulière.

II. Risques sécuritaires des élections et sécurisation du processus électoral

Les commentaires sous ce point fourniront d’abord les données factuelles sur les risques sécuritaires des élections avant de s’appesantir sur la problématique de la sécurisation du processus électoral.

²⁶ NGOMA-BINDA, P. et al, *République démocratique du Congo, Démocratie et Participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III^{ème} République*, Etude d’AfriMAP et Open Society Initiative for Southern Africa, Novembre 2010, p.38.

²⁷ NGOMA-BINDA, P. et al, *Op.cit.*

2.1. Données factuelles sur les risques sécuritaires

Les risques sécuritaires des élections ne sont plus à démontrer pour non seulement l’Afrique Centrale, mais également pour la RDC.

En date du 06 mars 2015, l’ONG Oxfam, à travers son bureau-pays, a rendu public son rapport intitulé « *Insécurité sécurisée* »²⁸. Ce rapport, au titre très expressif et suffisamment accrocheur, soulève un vrai dilemme interpellateur sur les réalités socioéconomiques et sécuritaires de la RDC où la population vit toujours dans l’insécurité, bien que l’Etat considère la zone comme sécurisée²⁹. Cela rappelle l’idée autrefois avancée dans le cadre d’une présentation sur la réforme du secteur de sécurité et les défis de la stabilisation où, en termes des défis, il avait été fait état du défi lié à la « stabilité de l’instabilité »³⁰.

En effet, pendant que le gouvernement s’évertue à défendre la stabilité et la sécurité sur la quasi-totalité de l’étendue du territoire national, les populations de la majeure partie orientale du pays connaissent une insécurité indescriptible consécutive à la persistance de l’activisme des groupes armés et à une nouvelle forme de violences d’une extrême cruauté traduisant ainsi la fragilité³¹ des forces de sécurité congolaise et la limite³² du recours à la force comme unique approche à mettre en œuvre pour la neutralisation des groupes armés.

Plus d’une décennie après la fin formelle des hostilités, la question relative à la restauration et au renforcement de l’autorité de l’Etat sur l’ensemble du territoire national figure en bonne place sur l’agenda des gouvernements successifs et des programmes avec les différents partenaires au

²⁸ « L’insécurité sécurisée » ; les atteintes aux droits humains commises contre des civils dans l’Est de la RDC perdurent alors que l’Etat intensifie son contrôle, Voir le lien suivant : https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp202-secure-insecurity-drc-protection-060315-summ-fr.pdf.

²⁹ Par zone ici, l’on fait ici appel à la partie orientale de la RDC.

³⁰ KABENGELE KALONJI, E., <http://www.rssjrdc.org/wp-content/uploads/2014/12/La-RSS-et-les-d%C3%A9fis-de-la-stabilisation-en-RDC.pdf>

³¹ CENTRE POUR LA GOUVERNANCE, Le carnage de Beni confirme l’extrême fragilité des forces de sécurité congolaises, Communiqué n°004/CEGO/D/14 du 21 octobre 2014.

³² CENTRE POUR LA GOUVERNANCE, *Rapport d’enquête sur la persistance des groupes armés illégaux dans la partie orientale de la RDC, Limite de l’approche militariste*, Kinshasa, juin-juillet 2015.

développement du pays si bien qu'il ne serait pas hasardé de parier l'inadaptation des initiatives de paix jusque-là entreprises ou sur le déficit d'imagination du gouvernement congolais dans la formulation de politiques ou programmes adaptés aux défis que présente la persistance de l'activisme des groupes armés dans la partie orientale du pays.

La dégradation brutale de l'environnement sécuritaire en Territoire et ville de Beni³³, l'escalade des violences interethniques dans la localité de Nyamilima [Rutshuru] et dans le triangle Manono, Pweto et Mitwaba, dans la nouvelle province de Tanganyika, entre Bantous et Pygmées et l'essoufflement des opérations « *Sokola I & II*³⁴ » au Nord-Kivu et Sud-Kivu ainsi que le dérapage enregistré lors de la reddition de la milice Mai-Mai Simba, avec l'assassinat de son commandant en chef, Monsieur Paul SHADALA alias Morgan³⁵ impactent sur la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement congolais, au titre de l'Accord-cadre, particulièrement en ce qui concerne la neutralisation des groupes armés étrangers et des milices locales³⁶.

L'on est d'avis que l'absence d'une approche claire, structurée et coordonnée pour la neutralisation et/ou la reddition des groupes armés favorise la prolifération des groupes armés et l'émergence des relations criminelles permettant aux parties en présence de nouer des relations d'affaires qui incluent l'exploitation illégale des ressources naturelles et minières ainsi que le trafic des armes et munitions dans la région. De ce fait, le processus électoral, voulu apaisé et crédible, se trouve menacé et les risques d'embrasement ne cessent de se profiler à l'horizon.

Par ailleurs, le défi, et le plus important, à mon avis, de tout processus électoral est celui lié aux aspects sécuritaires des élections. L'insuffisance

³³ Communiqué de la Coordination Provinciale de la Société Civile du Nord-Kivu rendu public le 22 novembre 2014

³⁴ Des déclarations diverses venant aussi bien des partis politiques rwandais en exil que des dirigeants FDLR exigent la tenue d'un dialogue politique et la reconnaissance des FDLR comme un parti politique, in *Rapport Enough : Comment démanteler une milice meurtrière, Sept stratégies non militaires pour mettre fin à la menace des FDLR au Congo*, Novembre 2014.

³⁵ RRSSJ, *Rapport d'évaluation mi-parcours sur la Mise en œuvre de l'Accord-cadre et la Résolution 2098 (2013) : Observations des Organisations de la Société civile*, Kinshasa, le 15 septembre 2014.

³⁶ Mini Sommet CIRGL-SADC tenus à Luanda entre avril et juillet 2014.

dans le traitement des aspects sécuritaires du processus électoral a un seul et même résultat : le chaos des élections. C'est ce que l'on a noté dans les élections organisées en 2011 en RDC et qu'on voudrait ne plus noter dans les élections à venir pour qu'au moins le peuple congolais puisse avoir droit à des élections dont il peut s'en vanter.

Car en 2011, si aux premières heures de la période de campagne électorale la situation était relativement calme, aux dernières heures, plusieurs cas de violences ont été notés à plusieurs endroits du pays et sont liés au manque de professionnalisme de certains agents de la Police Nationale Congolaise et des Forces armées de la RDC. Des violences physiques parfois à l'aide des machettes, couteaux et gourdins, ont été particulièrement signalées à Kinshasa où l'on a notamment noté : les attaques contre les militants des PALU³⁷, ayant causé au moins trois morts, affrontements entre partisans de l'UDPS³⁸ où l'on a noté des cas des tirs à balles réelles. Ces violences ont été également signalées à Mbuji-Mayi et sont rapportées dans le rapport annuel 2011 du CEFOP/DH³⁹, on les a également notées à Lubumbashi et à Kalemie⁴⁰.

Ainsi plusieurs cas de violences électorales à des degrés divers ont été notés dans plusieurs provinces du pays. Ce qui nécessite des efforts encore à faire dans le cadre de la réforme du secteur de sécurité en RDC.

2.2. Sécurisation du processus électoral

La sécurisation du processus électoral est un aspect le plus important pour garantir la fiabilité et la crédibilité des processus électoraux. Il s'agit non seulement de la sécurisation du processus électoral de manière globale, mais aussi la sécurisation du matériel et de toutes les opérations électorales. Ce qui est une question qui implique toutes les structures concernées par la sécurisation du processus électoral.

³⁷ Parti Lumumbiste Unifié.

³⁸ Union pour la Démocratie et le Progrès Social, Parti cher à Etienne TSHISEKEDI.

³⁹ Pour plus de détails, télécharger ce rapport en cliquant sur le lien <http://cefopdh.org/?p=35>

⁴⁰ Pour plus de détails, lire WETSH'OKONDA M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes*, Bruxelles, éditions 11.11.11., 2014, pp.171-180.

Pour le cas de la RDC, les prévisions pour les futures élections proposent la mobilisation des effectifs nécessaires pour assurer la sécurité de 23.000 centres de vote, à raison de deux policiers par centre et 88.550 bureaux de vote. Il y a une impérieuse nécessité d'avoir des équipements appropriés au maintien de l'ordre et de mettre en place un dispositif sécuritaire tant du déploiement que de l'accompagnement de matériels, du personnel et de la sécurisation de l'opération sur le terrain.

En principe, la sécurisation des élections, est le devoir primordial de la Police Nationale Congolaise (PNC), et dans une certaine mesure, des Forces Armées de la République démocratique du Congo (FARDC).

En effet, lors des élections de 2011 en RDC, le Réseau pour Réforme du Secteur de Sécurité et Justice (RRSSJ)⁴¹ a eu à faire un monitoring spécifique des aspects sécuritaires des élections de 2011 à partir d'un certain nombre d'indicateurs regroupés dans quatre (4) catégories à savoir :

- *degré d'intégrité, de professionnalisme et d'impartialité de la police nationale ;*
- *degré de libertés, de pacifisme et de tolérance des différentes parties prenantes (Populations, politiciens, Services de sécurité, ...)* ;
- *occurrence d'incidents susceptibles de porter atteinte à la sécurité des élections ;*
- *degré de pacifisme et de tolérance des citoyens.*

Le rapport de ce travail de monitoring qui avait été rendu public fait état de principaux points qui méritent une amélioration de la part de forces de l'ordre et du Gouvernement Congolais. Il s'agit notamment :

- *du non-respect du principe de « apolitisme et de neutralité » de la Police Nationale Congolaise dans certaines provinces du pays par certains agents de la PNC ;*
- *de l'insuffisance des effectifs des agents de la Police Nationale sur les sites de vote avec comme conséquence les cas de débordement dans la gestion des files d'attente ;*
- *du refus d'accès aux témoins et aux observateurs, dans certains bureaux de vote, par certains agents de la Police Nationale Congolaise;*

⁴¹ Pour plus d'informations sur le RRSSJ, consulter le site <http://www.rrssjrdc.org/>

- *des menaces et autres agressions physiques infligées aux électeurs et, parfois, aux agents de la CENI par certains éléments de la Police Nationale ;*
- *de la distribution – par certains Officiers Supérieurs de la Police Nationale – des supports de campagne d'un des candidats à la présidentielle ;*
- *du recours à l'Armée, en lieu et place de la Police Nationale, pour rétablir l'ordre public ;*
- *du recours abusif aux armes à feu et utilisation de balles réelles, de grenades et autres ;*
- *des menaces proférées par certains Commissaires Supérieurs principaux de la PNC, brandissant des armes à la télévision, alors qu'ils présentaient un message relatif à la sécurisation de la population et du processus électoral ; ...*

III. Stratégies en vue du renforcement de la gestion des risques sécuritaires des élections

Il n'existe pas de recette magique pour le renforcement de la gestion des risques sécuritaires des élections. L'on pourrait en termes d'alternatives proposer trois approches : le dialogue multi-acteurs (1) ; le renforcement de l'indépendance de l'organe de gestion des élections (2) ; et la réforme « transformationnelle » du secteur de sécurité (3).

3.1. Le dialogue multi-acteurs

Il n'y a pas de stabilité électorale sans accord politique inclusif⁴². Les risques sécuritaires des élections sont fortement réduits en cas d'accord politique consensuel qui ne peut se faire que par la nécessité d'un dialogue politique élargi à tous les niveaux. Il ne s'agit pas ici d'un dialogue « exhibé », mais d'un dialogue « appliqué », qui permet de déboucher sur un pacte électoral. Il faut un socle dans ce pacte électoral où concrètement l'on se doit de voir les éléments en termes de transparence et en termes d'intégrité. Il est important que ce pacte électoral établisse les questions de prévisibilité.

⁴² IRG & LAM, *Op.cit.*, p.19.

Pour être productif, ce dialogue devra se dérouler selon les règles claires, prévisibles, stabilisées, attribuant à chacun un rôle et des pouvoirs consacrés. Un mécanisme devra être mis en place de manière à permettre aux différents courants de la Société à intervenir et échanger pour valider les règles du jeu communes. L'objectif étant de parvenir à des dispositifs clairs, faisant consensus, afin de limiter les manipulations lors de leur mise en œuvre.

L'objectif visé par le dialogue politique, dans le contexte des processus électoraux, est de parvenir non seulement aux réformes électorales nécessaires, mais aussi et même surtout au renforcement de la confiance dans le processus électoral. Car un processus électoral n'est crédible que s'il bénéficie d'un minimum de confiance au sein de ses différents acteurs.

Toutefois, il convient de noter que ce « *dialogue est tout simplement impossible dans une atmosphère qui étouffe la discussion et l'expression des griefs et d'opinions et/ou des médias indépendants et le respect des libertés fondamentales* »⁴³.

3.2. Le renforcement de l'indépendance de l'organe de gestion des élections

La question des élections n'est pas seulement technique, mais aussi et même éminemment politique dans les Etats en péril de démocratie. La mise sur pieds d'un organe indépendant de gestion des élections, comme c'est le cas de la CENI⁴⁴ pour la RDC, « *en tant qu'autorité administrative indépendante est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, (...) au Parlement, pour l'exercice d'attribution concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections libres, régulières, libres et transparentes (...). La création d'une Commission électorale indépendante permet d'instaurer une tradition*

⁴³ Extrait du discours du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, ZEID RA'AD AL Hussein, à la conférence de presse animée jeudi 21 juillet 2016 au quartier général de la Monusco, dans la commune de la Gombe, à Kinshasa, Source : <http://7sur7.cd/new/le-pave-du-haut-commissaire-des-nu-aux-dh-dialogue-impossible-en-rdc-dans-un-climat-de-peur/> (consulté le 23 juillet 2016).

⁴⁴ Commission Electorale Nationale Indépendante

d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, et de gagner la confiance des électeurs, des partis et des mouvements politiques »⁴⁵.

Il ne faudrait pas que l'organe de gestion des élections, surtout dans les Etats dits « fragiles » comme la RDC, soit sous un « tutorat » implicite du Gouvernement. Ainsi, la raison d'être d'un organe de gestion des élections « sui generis » comme la CENI est la quête permanente de l'indépendance et de l'impartialité. Telle est la condition essentielle du renforcement de la crédibilité des élections vis-à-vis du public.

De manière pratique, le renforcement de l'indépendance de l'organe de gestion des élections comme la CENI, passe par la mise à sa disposition des ressources humaines nécessaires et compétentes, le bénéfice d'une capacité logistique suffisante (locaux, secrétariats, véhicules...), et d'un budget garanti (fonctionnement et équipement)⁴⁶ et décaissé de manière régulière selon un plan préalablement adopté.

L'indépendance d'un organe de gestion des élections est davantage affaiblie par une forte dépendance à l'égard des financements extérieurs de plus en plus incertains et limités désormais⁴⁷. En raison de tous les enjeux associés au contrôle d'un organe de gestion des élections, une suspicion de partialité pourrait peser sur sa crédibilité, contribuant ainsi à affaiblir les règles du jeu électoral. Face à cela, la mise en place des réseaux d'organes de gestion des élections peut favoriser leur consolidation⁴⁸ à travers un partage régulier d'expériences et des leçons apprises.

3.3. La réforme « transformationnelle » du secteur de sécurité

La RDC étant un pays à la fois sortant de la guerre et à la fois en guerre, la réforme « transformationnelle » du secteur de sécurité est d'une nécessité impérieuse. Il y va également de la stabilité du processus électoral. Le processus de réforme du secteur de sécurité y a encore un important chemin

⁴⁵ Décision DCC-91-34-94 citée par WETSH'OKONDA, M. et BALINGENE KAHOMBO, *op.cit.*, p. 44.

⁴⁶ IRG & LAM, *Op.cit.*, p. 32

⁴⁷ IRG & LAM, *Op.cit.*, p. 33.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 34

à parcourir. La « base » même de cette réforme reste encore à bâtir. Et à titre d'information, la base de la réforme, c'est la renaissance de la confiance de la population vis-à-vis de ses institutions, vis-à-vis de son armée, vis-à-vis de sa police, vis-à-vis de sa justice.

En effet, comme déjà souligné dans cette analyse, en date du 06 mars 2015, l'ONG Oxfam, à travers son bureau-pays, a rendu public son rapport intitulé « *Insécurité sécurisée* ». Les données de ce rapport prouvent encore que la population, de manière large, du moins pour la partie orientale du pays, n'a pas encore atteint le stade de faire confiance en ses institutions, au niveau local, surtout en matière de protection des personnes et de leurs biens.

Or, la réforme vient justement du fait que la population ayant perdu confiance dans ses institutions, est censée regagnée de plus en plus celle-ci, à partir d'un certain nombre des signes positifs de transformation de ces institutions. Et ces signes sont encore à attendre.

Il y va de la responsabilité de tous de s'engager pour que la RDC arrive à une réforme « essentiellement » profonde et « transformationnelle » de son secteur de sécurité. Cela pourrait si bien se faire par l'octroi d'un crédit budgétaire conséquent susceptible de soutenir intégralement la mise en œuvre des plans de réforme de l'Armée, de la Police Nationale et de la Justice.

Ainsi, dans le cadre de la sécurisation du processus électoral, et en matière du maintien de l'ordre, les parties prenantes gagneraient en crédibilité si elles s'attèlent à veiller à la stricte observance de l'article 183 de la Constitution de la République Démocratique du Congo qui stipule que « *la Police Nationale est apolitique. Elle est au service de la Nation congolaise. Nul ne peut la détourner à ses fins propres* » ; et si elles font respecter et appliquer les normes préétablies afin que le recours à l'Armée et/ou autres services de sécurité, en lieu et place de la Police Nationale, ne le soit qu'en cas d'absolue nécessité.

CONCLUSION

La plus grave erreur que l'on peut se faire d'une étude, comme le disait un auteur, est de croire qu'on l'a achevée alors que l'on a fait que poser des jalons sur une piste avec espoir que d'autres sauront aller plus loin. La présente analyse ne fait que poser des jalons pour susciter davantage d'autres analyses sur la prévention et la gestion des risques électoraux en Afrique.

En ce sens les risques sécuritaires se doivent davantage d'avoir une place de choix dans leur prévention au travers notamment d'une réforme « essentiellement » profonde et « transformationnelle » du secteur de sécurité que l'on se doit de faire. Il y va du pari de la stabilité des processus électoraux en Afrique Centrale et en République démocratique du Congo.

Références bibliographiques

Doctrine

- GARAPON, A., Préface, in SEIGNOBOS E., *La parole judiciaire*, Bruxelles, éditions De boeck et INA, 2011 ;
- IRG & LAM, *Election et risques d'instabilité en Afrique: Quel appui pour les processus électoraux légitimes ?*, Etude pour le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Mai 2014 ;
- MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO, A., *Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo*, in *Revue de l'U.KA*, Kananga, n°1, Vol.1, février 2013, Université Notre-Dame du Kasayi ;
- MUKADI BONYI et al., *Cinquante ans de législation post coloniale au Congo-Zaïre : quel bilan ?*, Bruxelles, Edition CRDS, 2010 ;
- NGOMA-BINDA, P. et al, *République démocratique du Congo, Démocratie et Participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III^{ème} République*, Etude d'AfriMAP et Open Society Initiative for Southern Africa, Novembre 2010 ;
- SAUR, L., *Démocratie en Afrique Subsaharienne: dépasser les certitudes occidentales*, Commission Justice & Paix, Etude 2015, Bruxelles ;
- WETSH'OKONDA, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes*, éditions 11.11.11., Bruxelles, 2014.

Rapports et autres sources

- AETA, « Analyse technique des enjeux électoraux en RDC », juillet 201 ;
- BONSO, M. J., « Analyse comparative du point de vue technique sur la problématique du fichier électoral et de l'audit du fichier électoral par l'OIF », in *Le Phare*, Quotidien n°5207 du vendredi 20/11/2015 ;
- CENTRE POUR LA GOUVERNANCE, « Le carnage de Beni confirme l'extrême fragilité des forces de sécurité congolaises, Communiqué n°004/CEGO/D/14 du 21 octobre 2014 » ;

- CENTRE POUR LA GOUVERNANCE, *Rapport d'enquête sur la persistance des groupes armés illégaux dans la partie orientale de la RDC, Limite de l'approche militariste*, Kinshasa, juin-juillet 2015 ;
- Communiqué de la Coordination Provinciale de la Société Civile du Nord-Kivu rendu public le 22 novembre 2014 ;
- CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, *Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2016/579 ;
- KABENGELE KALONJI, E., <http://www.rssjrdc.org/wp-content/uploads/2014/12/La-RSS-et-les-d%C3%A9fis-de-la-stabilisation-en-RDC.pdf>
- Extrait du Discours du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Zeid Ra'ad Al Hussein, à la conférence de presse animée jeudi 21 juillet 2016 au quartier général de la Monusco, dans la commune de la Gombe, à Kinshasa, Source : <http://7sur7.cd/new/le-pave-du-haut-commissaire-des-nu-aux-dh-dialogue-impossible-en-rdc-dans-un-climat-de-peur/> (consulté le 23 juillet 2016).
- https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp202-secure-insecurity-drc-protection-
- IDEA INTERNATIONAL, *Aperçu de l'outil de gestion des risques électoraux (outil GRE)*, Septembre 2013.
- OXFAM, « L'insécurité sécurisée » ; les atteintes aux droits humains commises contre des civils dans l'Est de la RDC perdurent alors que l'Etat intensifie son contrôle

PARTIE IV.

**NOTES, COMMENTAIRES ET PRATIQUES DES
ACTEURS NON-ETATIQUES**

**DECLARATION PRELIMINAIRE DE LA SYNERGIE DES
MISSIONS D'OBSERVATION CITOYENNE DES ELECTIONS
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, EN SIGLE
SYMOCEL, RELATIVE A L'ELECTION DES GOUVERNEUR ET
VICE-GOUVERNEUR DES NOUVELLES PROVINCES DU 26
MARS 2016**

1. Contexte global de l'élection des Gouverneur et Vice-Gouverneur des nouvelles provinces.

A la suite des difficultés rencontrées lors des scrutins combinés des élections présidentielle et législatives nationales du 28 novembre 2011, l'Assemblée Nationale avait recommandé la suspension du calendrier électoral, la restructuration de la Commission Electorale Nationale Indépendante, CENI en sigle, ainsi que l'achèvement du cycle électoral par l'organisation de l'élection partielle de Befale et des élections provinciales et locales non encore organisées.

Une nouvelle architecture de la CENI a été instituée et son investiture a eu lieu le 12 Juin 2013. Reprenant le processus électoral, la (nouvelle) CENI a alors élaboré sa « Feuille de Route », suivi d'un « Calendrier Electoral Partiel ».

Après tout le débat qui s'en était suivi, la CENI a procédé, à la publication d'un calendrier global le 12 février 2015 prévoyant notamment l'organisation des élections provinciales. Des Bureaux de Réception et de Traitement des Candidatures ont été ouverts pour la réception des candidatures, en vue desdites élections, et une liste des dossiers déclarés recevables et celle des dossiers déclarés irrecevables, principalement pour cause des doublons, ont été publiées. Ces données sont toujours et encore disponibles à la CENI.

L'article 2 de la Constitution de la République Démocratique du Congo¹ stipule que la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Depuis 2006, le pays a fonctionné avec ses onze anciennes provinces.

Conformément à l'article 226 de la même Constitution, qui donne à la loi la compétence de fixer les modalités d'installation de nouvelles provinces citées à l'article 2 susvisé, une loi dite de programmation, entrée en vigueur à la même date, avait été promulguée le 28 février 2015 à cet effet.

La susdite loi fixe un calendrier d'installation des provinces, conçue en deux phases : la première, concerne la Ville de Kinshasa et les quatre provinces non démembrées et, la seconde, dont la durée ne peut excéder cent vingt jours à dater de la mise en place des commissions, concerne les autres provinces².

Face à l'impératif de mise en place de ces nouvelles provinces dans le délai ainsi fixé et des difficultés à dérouler normalement le calendrier électoral, alors que l'élection des députés provinciaux en vue de constituer l'électorat des Gouverneur et vice- Gouverneur de Province n'a pas encore été organisé, la CENI n'a pas trouvé d'autre moyen que de saisir, par sa requête du 29 juillet 2015, la Cour constitutionnelle pour :

- *A titre principal : solliciter l'interprétation de l'article 10 de la Loi de programmation n°15/004 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces et 168 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée à ce jour³ ;*
- *A titre subsidiaire : obtenir son avis sur la poursuite du processus électoral, tel que planifié par la décision de la CENI n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 portant publication du calendrier des élections provinciales, urbaines, municipales et locales 2015 et des élections présidentielle et législatives 2016 relativement à l'organisation, dans le délai, des élections provinciales prévues le 25 octobre 2015⁴.*

¹ Modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

² Article 10 de la Loi de programmation...

³ *Requête de la CENI*, p.1.

⁴ *Requête de la CENI, op.cit*, p. 2.

L'arrêt rendu par la Cour Constitutionnelle, avec toutes les controverses qu'il a suscitées dans l'opinion⁵, a cependant eu le mérite, notamment, de réaffirmer « le caractère irréversible » de l'élection des gouverneurs.

En toute logique, du point de vue de la SYMOCEL, la CENI organiserait en premier lieu l'élection des députés provinciaux, dont elle a déjà des candidatures dans la banque de données, pour constituer le corps électoral des Gouverneurs et Vice-Gouverneur et seulement ensuite l'élection de ceux-ci.

Mais tel n'a pas été manifestement l'approche adoptée par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt. C'est ainsi que, se conformant à l'injonction de la Cour, la CENI organise-t-elle l'élection dont question dans cette Déclaration.

Entretemps, pour assurer l'administration de ces nouvelles provinces, le Gouvernement, interprétant les mesures exceptionnelles décrétées par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt, y a nommé des Commissaires spéciaux, le 29 octobre 2015.

Outre ces éléments du contexte, la présente Déclaration Préliminaire contient la présentation de la Mission de la SYMOCEL, le cadre juridique, l'analyse de la campagne électorale et les éléments relatifs au déroulement du scrutin.

2. Présentation de la Mission de la Synergie des Missions d'Observation Citoyenne des Elections en République Démocratique du Congo (SYMOCEL)

La Synergie des Missions d'Observation Citoyenne des Elections en République Démocratique du Congo (SYMOCEL) a été mise en place, comme réseau opérationnel, à la suite du projet dit Projet de Renforcement de l'Observation Citoyenne des Elections au Congo, PROCEC en sigle, projet appuyé par l'Union Européenne, sous l'accompagnement technique

⁵ Lire à ce sujet, LUMU MBAYA Sylvain, « Justice électorale en RDC : la Cour constitutionnelle s'arroge un étrange « pouvoir de régulateur de la vie politique » et décide ultra petita ! », in *Le Phare*, Kinshasa, 15 septembre 2015, disponible sur le lien <http://www.lephareonline.net>.

du Consortium EISA-DRI. Il s'agit d'une initiative commune de onze organisations de la société civile congolaise intéressées dans par la gouvernance démocratique, à savoir le Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise (CAFCO), Caritas-Kikwit, la Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP-CENCO), l'Espoir Pour Tous (EPT), la Ligue des Electeurs (LE), le Réseau des Associations Congolaises des Jeunes (RACIJ), le Réseau Gouvernance Elections et Citoyenneté (REGEC), le Réseau Nationale d'Observation et Surveillance des Elections au Congo (RENOSEC), le Réseau Gouvernance Economique et Démocratie (REGED), le Réseau d'Observation des Confessions Religieuses (ROC), le Programme d'Education Civique de l'Université de Uélé (PEDUC).

La SYMOCEL est pilotée par un collège de leaders des organisations membres, formés aux standards internationaux en matière électorale, notamment au curriculum BRIDGE et à la gestion des projets, en l'occurrence la méthode PRINCE 2.

La SYMOCEL a pour objet la mutualisation des capacités et des actions de ses membres pour contribuer à la crédibilisation et à l'amélioration perpétuelle du processus électoral congolais.

Elle se propose de suivre attentivement le processus électoral autour de six (6) composantes suivantes : l'observation à long terme, le monitoring des médias, le monitoring de la violence électorale, le monitoring de la corruption électorale, de l'éducation électorale des citoyens et la remontée des résultats ainsi que la mise en place de la Situation room.

3. Cadre légal de l'élection des Gouverneurs

Les élections des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs des provinces trouvent leur fondement aussi bien dans la Constitution de la République Démocratique du Congo, la Loi électorale et les mesures d'application interne de la CENI.

En effet, en vertu de l'article 198 de la Constitution, le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et des ministres provinciaux.

Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale.

En ce qui concerne les provinces concernées par le découpage, la loi électorale dispose que le mandat des membres de leur exécutif cesse à l'installation des Institutions des nouvelles provinces. La Commission Electorale Nationale Indépendante organise l'élection des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs, maires et maires adjoints de ces nouvelles provinces. Ces derniers achèvent les mandats de la législature en cours.

Les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs de nouvelles sont élus conformément aux dispositions des articles 158 à 173 de la Loi électorale. Ces dispositions déterminent la durée du mandat, la circonscription électorale, le mode des scrutins, le corps électoral, les conditions d'éligibilité et de la déclaration des candidatures, le déroulement de la campagne électorale, des opérations électorales et la proclamation des résultats.

4. Déroulement de la mission

Dans le cadre de l'élection des Gouverneurs et Vice-gouverneurs dans les nouvelles provinces le 20 Mars 2016, la SYMOCEL, a mis en œuvre et déployé une mission d'observation du 10 au 29 mars 2016. Le dispositif de l'observation de cette élection se présentait comme suit :

Quarante-deux observateurs ont été déployés à travers les vingt et un bureaux prévus à cet effet pour remonter, en temps réel, leurs données d'observations, par sms et appels téléphoniques.

Ils avaient comme missions de suivre :

- les élections des Membres des Bureaux définitifs des Assemblées provinciales des nouvelles provinces ; - la campagne électorale des candidats gouverneurs ;
- l'élection des Gouverneur et Vice-Gouverneur de province.

Innovant en cette matière en République Démocratique du Congo, pour l'élection de Gouverneur et Vice-Gouverneur dans les provinces, la SYMOCEL, a mis en place un mécanisme de veille appelée « *Situation*

room », qui consiste en une plateforme de collecte, de vérification, de traitement et d'analyse des informations relatives au déroulement du scrutin pour interagir, en temps réel, avec les autorités de la CENI ainsi que de celles chargées de la sécurité électorale sur les mesures à prendre ponctuellement pour apporter des correctifs à tout dysfonctionnement du processus électoral.

La « *Situation room* », installé son quartier général alternativement au siège du PROCEC et à l'hôtel Memling du 21 au 28 Mars 2016, était composée de 2 chambres :

- La chambre technique chargée de la collecte des données d'observation par téléphone, sms et mail.
- La chambre de coordination chargée de l'analyse des données d'observation et de la rédaction des rapports.

Elle est composée d'observateurs nationaux indépendants, de nationalité congolaise, membres des organisations de la société civile.

5. Conclusions préliminaires

Pour la présente élection, la SYMOCEL s'est intéressée davantage au traitement des candidatures par la CENI, au déroulement de la campagne électorale, des opérations de vote ainsi qu'à la proclamation des résultats, dont les constats et recommandations seront présentés dans son rapport définitif.

Partant de son observation du processus allant des élections des Membres des bureaux des Assemblées provinciales des 21 provinces à l'élection de leurs Gouverneurs et Vice- Gouverneur, la SYMOCEL dégage les conclusions préliminaires suivantes :

5.1. Aspects positifs relevés lors du scrutin du 26 Mars 2016

Les élections des Gouverneurs et Vice Gouverneurs du 26 Mars 2016 apparaît à bien des égards comme une étape essentielle dans le lancement du processus électoral en République Démocratique du Congo au regard du contexte dans lequel elle s'est déroulée ;

L'acte de vote et le dépouillement ont été jugé globalement transparents ; -
 Le matériel électoral a été déployé à temps et à suffisance de même que les bureaux de vote ont été bien sécurisés ;
 Il n'a pas été signalé d'absence du personnel des bureaux de vote ;

La CENI a assuré une bonne organisation du scrutin, de l'ouverture à la transmission des résultats au niveau central, en passant par le dépouillement.

5.2. Aspects à améliorer

- Le traitement des candidatures sur lequel la SYMOCEL se propose de revenir avec des recommandations d'amélioration dans son rapport définitif ;
- les comportement et pratiques des acteurs politiques en temps de campagne électorale ;
- Le déficit de confiance dans la justice électorale ;
- L'absence de dialogue politique entre acteurs politiques ; - Absence de textes ou arrêtés fixant les modalités de déroulement du scrutin se traduisant, notamment, par une non-conformité du nombre du personnel des bureaux de vote (3 à 9) et le retard dans le démarrage du scrutin.
- La Mission admet que l'acte de vote a été globalement transparent et tient à formuler les recommandations suivantes pour l'amélioration substantielle des scrutins à venir.

5.3. Les recommandations

Au Parlement : De procéder à l'avenir au changement du mode de scrutin de gouverneur et vice- gouverneur.

Au Gouvernement :

- L'application de la loi sur le financement des partis politiques en général de la campagne électorale en particulier pour rétablir l'égalité entre candidats.

A la CENI :

- De veiller au respect de la loi électorale notamment les dispositions relatives au traitement des candidatures ;

- De déterminer un calendrier électoral avec un chronogramme précis pour les élections présidentielles et législatives à venir ;
- D'accorder une attention particulière aux recommandations faites par les missions d'évaluation du processus électoral congolais ;
- D'exercer effectivement les pouvoirs que la loi lui confère en matière de lutte contre les pratiques de fraude et de corruption électorales ;
- De s'assurer de son impartialité et de son indépendance vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes, notamment en mettant à profit les cadres de concertation existant en vue de susciter la confiance autour du processus électoral.

A toutes les parties prenantes : de tenir compte de la parité homme-femme et de l'intégration des minorités et des populations autochtones pygmées.

Recommandation générale : le respect par tous les acteurs politiques nationaux et organisations internationales, africaines et sous régionales de l'expression populaire.

La Mission remercie l'ensemble des acteurs du processus électoral et les encourage à travailler constamment pour la consolidation des dans l'approfondissement du processus électoral et de la démocratie congolaise en général. Elle remercie en particulier les partenaires techniques et financiers pour le l'accompagnement et le soutien constant.

Kinshasa, le 26 Mars 2016

Pour la SYMOCEL,

Les organisations membres :

Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise (CAFCO) Caritas-Kikwit
 Espoir Pour Tous (EPT) Ligue des Electeurs (LE) Réseau des Associations Congolaises des Jeunes (RACJ) Réseau Gouvernance Elections et Citoyenneté (REGEC) Réseau Nationale d'Observation et Surveillance des Elections au Congo (RENOSEC) Réseau Gouvernance Economique et Démocratie (REGED) Réseau d'Observation des Confessions Religieuses (ROC) Programme d'Education Civique de l'Université de l'Uélé (PEDUC)

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Compilée par

Jenny BETU KUMESO

*Licenciée en droit – Université de Kinshasa
Candidate assistante à la Faculté de droit.*

Textes officiels

1. Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2011 ;
2. La Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo ;
3. Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 et 10 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003 ;
4. Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 portant organisation et fonctionnement du pouvoir en République démocratique du Congo ;
5. Loi n°04 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs, *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 27 décembre 2004 ;
6. Loi n° 06/006 du 09 mars 2006, portant organisations des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2015 ;
7. Loi n°08-O12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;

8. Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (Textes coordonnés et mis à jour), *Journal Officiel de la RDC*, 55^{ème} année, Numéro spécial du 10 juillet 2014 ;
9. Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006, portant organisations des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 17 février 2015 ;
10. Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo dit « Accord de Lusaka » signé le 10 juillet 1999
11. Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, Nairobi, le 15 décembre 2006 ;
12. Résolution n° DIC/CPJ/09 sur la Commission électorale nationale indépendante, Sun City, le 18 avril 2002 ;
13. Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, *Journal Officiel de la RDC*, 54^{ème} Année, Numéro spécial du 22 mai 2015.

Doctrine

1. Ouvrages

1. BALANDA, G., *Le nouveau Droit Constitutionnel Zaïrois*, Paris, Nouvelles Editions Africaines, 1972 ;
2. BANZA MUKALAYI NSUNGU, *Le 30 juin 2005 : ça passe ou ça casse ?*, Kinshasa, Editions AfricaText, 2005, 223 p.
3. BORELLA, F., *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Sciences PO, 2008 ;
4. BOSHAB, E., *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Bruyant, Larcier, 2013 ;
5. BRAECKMAN, C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le Cri éditeur et Afrique Editions, 2008 ;

6. BURDEAU, G., HAMON F. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, Paris, 22^{ème} édition, L.G.D.J., 1991 ;
7. BURDEAU, G., *Traité de science politique*, Tome IV, 1^{ère} éd.
8. BUSE MELUMA, H., *Turbulences politiques et affrontements armés en République démocratique du Congo, 30 juin 1960-31 mars 2009*, Kinshasa, Imprimex, 2010 ;
9. CARCASSONNE, G., *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Editions du Seuil, 2014 ;
10. D'ALVIELLA COMTE GOBLET, *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme*, Bruxelles, 1892 ;
11. DE VILLIERS, M. et LE DIVELLECC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, 9^{ème} édition, Sirey, 2013 ;
12. DEBARD, T., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, 2^{ème} édition, Ellipses, 2007 ;
13. DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC)*, Paris, L'Harmattan, 2013 ;
14. DUVERGER, M., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, 12^{ème} éd., P.U.F., 1970 ;
15. DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951, 476p. ;
16. ESAMBO KANGASHE, J.L., *Droit électoral congolais*, Louvain-La -Neuve, Academia, 2014 ;
17. ESAMBO KANGASHE, J.L., *La constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010 ;
18. ESAMBO KANGASHE, J-L., *Le droit constitutionnel*, Paris, Academia-L'Harmattan, 2013 ;
19. GEORGES P. et SIAT G., *Droit public*, 15^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2006 ;
20. GODECHOTJ., *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, 1970 ;

21. GOHIN, O., *Droit constitutionnel*, Paris, Litec, 2010 ;
22. ISMAILA MADIOR FALL et al, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Johannesburg, Open Society Foundations, 2012 ;
23. JEAN-PAUL II, *Encyclique Centesimus Annus*, Rome, édit1991, Librairie éditrice du Vatican n° 46 ;
24. KABUYA LUMUNA SANDO, *Pouvoir et libertés : la transition au Congo-Zaïre, triomphe et crise de l'idée démocratique*, Kinshasa, Editions SECCO et IDC asbl, 1998 ;
25. KAMUKUNY MUKINAY, A., *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2011.
26. KAMUKUNY MUKINAY, A., *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, EUA, 2011 ;
27. MABIALA MANTUBA-NGOMA, P., *Les élections dans l'histoire de la République Démocratique du Congo (1957-2011)*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2^{ème} Edition, 2015 ;
28. MABIALA MANTUBA-NGOMA, P., *Les élections dans l'histoire politique de la République démocratique du Congo (1960-2011)*, Kinshasa, Publications de Konrad Adenauer Stiftung, 1^{ère} édition, 2013 ;
29. MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, *Régimes électoraux en République du Zaïre : textes législatifs d'organisation*, Kinshasa, Co-édition ISE-Consult et ACCT, 1994 ;
30. MPONGO-BOKAKO BAUTOLINGA, E., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome 1, *Théorie générale des institutions politiques de l'Etat*, Kinshasa, EUA, 2001 ;
31. MPUNDU, J.et NLANDU T., *Elections au Zaïre. Chance ou danger pour la démocratie ?*, Kinshasa, Groupe Amos, 1999 ;

32. MUHINDO MALONGA, T., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et Droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben, 2009 ;
33. MUHOLONGO MALUMALU, A. (Abbé) et KAMAL EL FEGHALI, *Une seule voix, plusieurs interprétations. Définitions, caractéristiques et paradoxes des modes de scrutin*, Kinshasa, Mokhtarat, 2006 ;
34. MUKADI BONYI et al, *Cinquante ans de législation post coloniale au Congo-Zaïre : quel bilan ?*, Edition CRDS, Bruxelles 2010 ;
35. MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane. Angola, Burundi, République démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda et Rwanda*, Paris, L'harmattan, 2003 ;
36. NGOMA-BINDA E., OTEMIKONGO MANDEFU YEHISULE, J. et MOSWA MOMBO L. (dir), *République Démocratique du Congo, démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, AfriMAP , Johannesburg , 2010 ;
37. NGOMA-BINDA, P. (dir.), *Les élections en RDC. Un regard transversal et prospectif sur les élections législatives et présidentielles de 2006*, Kinshasa, IFEP, 2015 ;
38. NGUYA-NDILA MALENGANA, C., *Frontières et voisinage en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2006 ;
39. NKUKU KILOMBO, *Congo-Zaïre. de la Charte coloniale à la Constitution de la Troisième République*, Kinshasa, Editions SECCO, 1991 ;
40. NTUMBA-LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, EUA, 2007 ;
41. PACTET, P. et MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Droit constitutionnel*, Paris, 26^{ème} édition, 2007 ;

42. REYNOLDS, A. et REILLY B., *La Conception des Systèmes Électoraux. Un manuel de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale*, Série Manuels 1/97, Edition française, 2002 ;
43. SAUR, L., *Démocratie en Afrique Subsaharienne: dépasser les certitudes occidentales*, Commission Justice & Paix, Etude 2015, Bruxelles ;
44. SEIGNOBOS E., *La parole judiciaire*, Bruxelles, éditions De Boeck et INA, 2011 ;
45. TROPER, M. et CHAGNOLLAUD D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Tome 2, Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012 ;
46. WESTH'OKONDA KOSO, M., *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010 ;
47. WETSH'OKONDA KOSO, M. et BALINGENE KAHOMBO, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11, 2013 ;
48. WILLAME, J-C., *Les « faiseurs de paix » au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, Bruxelles, Editions GRIP, 2007.

2. Thèses et mémoires

1. KAMUKUNY MUKINAY, A., *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Kinshasa, 2007.
2. NGONDO NDJONDO, A., *La révision du fichier électoral par la Commission électorale nationale indépendante dans l'antenne d'Idiofa : Analyse des problèmes techniques et socio-politiques*, Mémoire de DES, Faculté des Sciences sociales, Administratives et politiques, Université de Kinshasa, 2014-2015 ;

3. THAMBATHAMBA, R., *Le financement des élections en Afrique : Esquisse des enjeux et défis à partir de l'expérience congolaise*, Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2012 ;
4. TSHIMANGA MUKABAYI, E., *Milieus judiciaires face aux jeux et enjeux du contentieux électoral en RDC*, Thèse de doctorat, Faculté de Sociologie, Université de Kinshasa, 2012.

3. Articles et revues

1. AKELE ADAU, P. et SITA AKELE MUILA, A., « Nous avons une nouvelle Constitution...Donnons-lui le cadre législatif et réglementaire nécessaire à son effectivité et à son efficience », *Congo-Afrique*, n°406, 2006 ;
2. BALINGENE KAHOMBO, « La Cour suprême de Justice, Cour constitutionnelle transitoire », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 2 février 2011 ;
3. BALINGENEKAHOMBO, « La démocratisation dans l'ombre de crises et violences politiques en Afrique : rétrospective et prospective sur le rôle des opérations de maintien de la paix », communication présentée à la Conférence internationale de Dakar, ayant pour thème : 'Deux décennies de démocratie et de gouvernance en Afrique : leçons retenues, défis et perspectives', organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Addis-Ababa, le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, et l'Université Johns Hopkins, Washington, DC, du 20 au 22 juin 2011 ;
4. BALINGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, Nairobi, Août 2010 ;
5. BEAUFAYS, J. et BRENY, H., « La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges », *Annales de la Faculté de droit*

de Liège, seizième année, 1971 – N°3, Faculté de Droit de Liège et MartinusNijhoff, La Haye.

6. BIGAUT, C., « Droit de la carte d'électeur », in PERRINEAU P. *et* REYNIE D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, P.U.F, 2001.
7. BOURREAU, M. « Un rapport alerte sur des risques de troubles à venir en RDC » (20 juin 2006) <http://www.rfi.fr/afrique/20160620-rdc-rapport-alerte-risques-troubles-onu-elections-presidentielles?ns_campaign=reseaux_sociaux&ns_source=FB&ns_mchannel=social&ns_linkname=editorial&aef_campaign_ref=partage_user&aef_campaign_date=2016-06-20> consulté le 1 juillet 2016.
8. CHANTEBOUT, B., « Référendum et démocratie », in *Le Livre vert. Colloque international sur la pensée de Mouammar Al Kadhafi*, Tome I, Tripoli, Centre Mondial d'Etudes et de recherche sur le livre vert ;
9. CIHUNDA HENGELELA, J. et MVITA KALUBI R., « Les Institutions d'appui à la Démocratie(IAD) en République Démocratique du Congo : cas du CSAC et de la CENI », *Congo-Afrique*, janvier 2015, n°37 ;
10. CIHUNDA HENGELELA J., « Les acteurs de la bonne gouvernance en RD Congo post-électorale », *Congo-Afrique*, Mars 2008, n°423 ;
11. CIHUNDA HENGELELA J., « Intégration de la République Démocratique du Congo à la SADC : Traité, domaines de coopération et perspectives d'avenir », *Librairie africaine d'études juridiques*, Nairobi, Août 2010 ;
12. CIHUNDA HENGELELA, J., « Culture électorale. Une formation pour l'observation des élections », *Politikonzoo. Journal des étudiants*, Kinshasa, 17 novembre 2003 ;
13. CILLIERS, J., « Future (im) Perfect? Mapping Conflict, Violence and Extremism in Africa », *Institute for Security Study Paper, No.287*, octobre 2015;

14. DE SAINT MOULIN, L., « Analyse par territoire et ville des résultats des résultats de l'enrôlement des électeurs et du référendum sur le projet de Constitution », *Congo-Afrique*, Février-Mars 2006 ;
15. DE SAINT MOULIN, L., « La répartition des enrôlés en 2011 et 2006. Les défis des élections », *Congo-Afrique*, n°459, novembre 2011 ;
16. DE SAINT MOULIN, L., « Analyse des résultats officiels des élections du 28 novembre 2011 », *Congo-Afrique*, n°462, Février 2012 ;
17. DIASSO, A., « Les militants du PPRD et de l'UDPS interdits de descendre dans la rue », *Les Dépêches de Brazzaville*, n°1322, 8 septembre 2011 ;
18. ELIKIA M'BOKOLO (éd.), « Elections démocratiques en Afrique en RDC : dynamiques et perceptives », Kinshasa, AGB, 2010 ;
19. GAUDEMET, P., Choses vues : les « Landsgemeinde » survivance de la démocratie directe, *Journal*, http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs51_p127-132_Landsgemeinde.pdf consulté le 16 janvier 2014 ;
20. HAMON, F., « La loi référendaire », in TROPER, M. et CHAGNOLLAUD, D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Tome 2, Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012 ;
21. IRG & LAM, « *Election et risques d'instabilité en Afrique: Quel appui pour les processus électoraux légitimes ?* », Etude pour le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Mai 2014 ;
22. KABUYA-LUMUNASANDO, C., « Fin du mandat présidentiel en RDC : déterminants politiques et juridiques » (21 avril 2016) <http://www.laprosperteonline.net/affi_article.php?id=9782> visité le 25 avril 2016 ;
23. KAMBALE, P., « Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest », in

- MADIOFALL, I., HOUNKPE, M. et al., *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Johannesburg, OSF, 2011 ;
24. KAPINGA K. NKASHAMA, S., « La non tenue des élections locales et son impact sur la mise en œuvre de la décentralisation en la République Démocratique du Congo », in KUMBU Ki NGIMBI, JM, *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Kinshasa, Edition CDHC-ASBL, 2014 ;
25. KATUALA KABA KASHALA, « Les causes du contentieux électoral », *Congo-Afrique*, (Novembre 2011), n°459 ;
26. KOKOROKO, D., « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs n°129*- avril 2009 ;
27. LALUMIERE, P., et DEMICHEL, A., « Les régimes parlementaires européens », in *revue internationale de droit comparé*, Vol. 21 n° 4, Octobre-décembre 1969 ;
28. LOMANDJA, A.J., « Processus électoral 2015 – 2016 : réflexions inachevées sur une difficile réforme électorale en RD Congo » publié le 23 mars 2015 sur DESC-WONDO : <http://desc-wondo.org/fr/rdc-difficile-reforme-du-processus-electoral-2015-2016-alain-joseph-lomandja/>
29. LUMU MBAYA, S., « Justice électorale en RDC : la Cour constitutionnelle s'arroge un étrange « pouvoir de régulateur de la vie politique » et décide ultra petita ! », *Le Phare*, Kinshasa, 15 septembre 2015, disponible sur le lien <http://www.lephareonline.net> ;
30. LUMU MBAYA, S., « Réforme électorale et représentation proportionnelle en République Démocratique du Congo », *Revue congolaise de Droit public*, n°001, Kinshasa, janvier-juin 2014 ;
31. MAKULILO, A.B., « Tanzania », in MAKULILO, A.B., NTAGANDA, E. et al, *Election Management Bodies in East Africa. A comparative study of the contribution of electoral commissions to the strengthening of democracy*, Johannesburg, OSF, 2015;

32. MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO, A., « Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo », in *Revue de l'U.KA*, volume 1, n°1 (février 2013), Université Notre-Dame du Kasayi, Kananga ;
33. MATENGA, S., « Déontologie des médias en période électorale », *Congo-Afrique*, n°454, avril 2011 ;
34. MBATA BETUKUMESO MANGU, A., « The Arabe Spring and the African Union's Reaction to the Crisis: Use of Force, Regime Change, and Assassination of the Leader of the 'Great Socialist People's Libyan Arabe Jamahiriya », *Africa Insight*, vol. 41(1), June 2012 ;
35. MBWEBWA KALALA, J-P., « Le référendum constitutionnel et le projet de Constitution de la Troisième République », in *L'évaluation de la transition en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Konrad Adenauer Stiftung, Faculté Catholique de Kinshasa, 2005 ;
36. MUHIGIRWA RUSEMBUKA, F., « Elections du 28 novembre 2011 en RD Congo : regardons où nous risquons d'aller ? », *Congo-Afrique*, n°462, février 2012 ;
37. MUHOLONGU MALUMALU, A. et MAKUMYAVIRI M'PONDI, A., « Question des organes de gestion électorale en Afrique », in *KAS, Démocratie, décentralisation et économie sociale de marché en République Démocratique du Congo. Recueil des textes pour les décideurs politiques*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2013 ;
38. NGOMA-BINDA, E., « Elections en RD Congo 2006 et 2011. Bref regard comparatif et prospectif », *Congo-Afrique*, Février 2012, n°462 ;
39. NSAKA KABUNDA, A.M., « La problématique de l'affiliation multiple de la RDC aux organisations africaines : état de la question, conflits potentiels et solutions », *Librairie africaine d'études juridiques*, Kinshasa, Août 2013 ;

40. NTUMBA LUABA LUMU, « La cessation des fonctions présidentielles en droit constitutionnel zaïrois », *Zaire-Afrique*, n°261, 1992 ;
41. YOKA LYE MUDABA, A., « Les élections de 2011 vues par le commun des kinois », *Congo-Afrique*, Février 2012, n°462.

4. Rapports et autres documents

1. AETA, « Analyse technique des enjeux électoraux en RDC », juillet 2016 ;
2. BADIBANGA S., « Depuis 2012, on a prévu jusqu'à 800 millions USD jusqu'à la fin du premier trimestre de 2015. Où est passé l'argent ? », www.lepotentiel.com;
42. BONSO MWAMBA J., « Analyse comparative du point de vue technique sur la problématique du fichier électoral et de l'audit du fichier électoral par l'OIF », in *Le Phare*, Quotidien n°5207 du vendredi 20/11/2015 ;
3. CENI, *La RDC, deux ans après les élections de 2011 : états des lieux et perceptions*, Kinshasa, 30 janvier 2014 ;
4. CENTRE CARTER, *Mission d'observation internationale du Centre Carter en RDC*, Rapport, 10 décembre 2011 ;
5. CENTRE POUR LA GOUVERNANCE, Rapport d'enquête sur la persistance des groupes armés illégaux dans la partie orientale de la RDC, Limite de l'approche militariste, Kinshasa, juin-juillet 2015 ;
6. COMMUNAUTE DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE, *Elections présidentielles et législatives en République démocratique du Congo : rapport de la mission d'observation électorale du Forum parlementaire de la SADC*, Windhoek, 2006 ;
7. CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, *Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2016/579 ;

8. CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2011/20, 17 janvier 2011 ;
43. HUMAN RIGHTS WATCH, « RD Congo : 24 morts depuis l'annonce du résultat de l'élection présidentielle », <http://www.hrw.org/fr/news/2011/12/21/rd-congo-24-morts-depuis-l-annonce-du-r-sultat-de-l-lection-pr-sidentielle>, consulté le 17 août 2013.
9. IDEA INTERNATIONAL, *Gestion électorale. Un aperçu du guide international IDEA*, Stockholm, 2008 ; <http://www.idea.int> Consulté le 21 août 2015 ;
10. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo : le dilemme électoral*, rapport Afrique de Crisis Group, n°175, 5 mai 2011 ;
44. LA PROSPERITE, « Elections 2011 : la CENI prolonge le vote ! », <http://laprosperiteonline.net/show.php?id=9369&rubrique=La%20Unev>, mis en ligne le 29 novembre 2011, consulté le 22 août 2013 ;
45. LE PHARE, « Campagne électorale dans la violence. Week-end noir à L'shi, Mbuji-Mayi et Kinshasa : un mort et plusieurs blessés graves », 7 novembre 2011 ;
46. LE POTENTIEL, « J. Kabila et E. Tshisekedi à Goma : hasard ou coïncidence ! », n°5382, 15 novembre 2011,
47. LE POTENTIEL, « Violence électorale à Kamina : Moïse Katumbi lance un appel au calme », 18 novembre 2011,
11. LIGUE DES ELECTEURS, « Elections tronquées en République démocratiques du Congo. Rapport final sur l'observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 », Kinshasa, mars 2012, sous la direction de Me LUMU MBAYA Sylvain ;
12. MINISTERE DE L'INTERIEUR ET SECURITE, « Liste actualisée au 11 mars 2015 des partis politiques autorisés à fonctionner en République démocratique du Congo », *Journal La Prospérité*, du 13

mars 2015, <http://www.laprosperteonline.net>; consulté le 20 août 2016 ;

13. ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *Rapport de la Mission francophone d'observation des élections présidentielle, législatives et provinciales des 30 juillet & 29 octobre 2006*, OIF, 2006 ;
14. OXFAM, « L'insécurité sécurisée » ; les atteintes aux droits humains commises contre des civils dans l'Est de la RDC perdurent alors que l'Etat intensifie son contrôle ;
15. PNUD, *Rapport descriptif final du Projet d'Appui au Processus Electoral (APEC)*, 1er février 2005 – 30 septembre 2006 ;
16. RADIO OKAPI, « Nord-Ubangi: début de l'opération d'enrôlement des électeurs à Gbadolite » (31 juillet 016)<<http://www.radiookapi.net/20>
17. RESEAU NATIONAL DES ONGS DES DROITS DE L'HOMME DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (RENADHOC), *Problématique des droits de l'homme et des élections présidentielles et législatives en RD. Congo : duel entre l'alternance et le statu quo*, rapport annuel 2011 sur la situation général des droits de l'homme en République démocratique du Congo, Kinshasa, mars 2012 ;
18. RRSSJ, *Rapport d'évaluation mi-parcours sur la Mise en œuvre de l'Accord-cadre et la Résolution 2098 (2013) : Observations des Organisations de la Société civile*, Kinshasa, le 15 septembre 2014.
19. SERVICE DE DOCUMENTATION ET D'ETUDES DU MINISTERE DE LA JUSTICE, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, numéro spécial, Contentieux électoraux 2006-2007, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2007 ;
20. UNION EUROPEENNE, *Mission d'observation électorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo : élections présidentielle, législatives et provinciales 2006*, rapport final, 23 février 2007 ;

21. UNION EUROPEENNE, *République démocratique du Congo : élections présidentielles et législatives, 28 novembre 2011, Rapport final de la Mission d'observation de l'Union européenne, 29 mars 2012.*

ANNEXES

ANNEXE I : ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU CENTRE INTERDIOCESAIN DE KINSHASA.

SOMMAIRE

Préambule

Chapitre I : Des concepts

Chapitre II : Du respect de la Constitution

Chapitre III : Des Institutions et de leur fonctionnement pendant la période préélectorale et
électorale

Chapitre IV : Du processus électoral

Chapitre V : De la démocratisation politique

Chapitre VI : Du mécanisme de suivi de l'Accord politique et du Processus Electoral

Chapitre VII : Des dispositions finales

PREAMBULE

Nous, participants aux pourparlers de Kinshasa, au Centre interdiocésain de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO) et Représentants des Composantes de la Majorité présidentielle, de l'Opposition politique, de la Société civile signataires de l'Accord du 18 octobre 2016 de la Cité de l'Union Africaine, d'une part, et du Rassemblement, du Front pour le Respect de la Constitution et de la Société civile non signataires dudit Accord, d'autre part ;

Considérant les divergences au sein de la classe politique ainsi que les risques majeurs de division de la Nation face à la crise politique née de l'impasse du processus électoral dont la régularité et la continuité ont été interrompues ;

Prenant conscience de la nécessité de la cohésion nationale pour rétablir la concorde intérieure fondée sur un entendement commun du respect de la Constitution, des lois de la République et des principes démocratiques généralement acceptés ;

Attendu que la crise politique actuelle a conduit les parties prenantes au dialogue national à signer l'Accord politique du 18 octobre 2016 pour l'organisation des élections apaisées, crédibles et transparentes en République Démocratique du Congo (RDC) ;

Attendu que cet Accord n'a pas connu la participation d'une partie des représentants des partis politiques de l'Opposition et de la Société civile ;

Attendu que le Rassemblement des Forces Politiques et Sociales Acquisées au Changement (Rassemblement) a déposé à la CENCO le rapport de son conclave du 04 octobre 2016 et un mémo contenant ses positions et propositions en vue de la sortie de la crise actuelle ;

Attendu que le Front pour le Respect de la Constitution (FRC) a déposé son document incluant ses points de vue sur la sortie de la crise ;

Mus par la volonté de trouver une entente commune basée sur la recherche de plus d'inclusivité en vue du règlement des problèmes politiques causés par le retard dans l'organisation des élections ;

Attendu que cette recherche d'inclusivité doit se faire en harmonie avec la Constitution de la RDC, les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies, notamment la Résolution 2277, l'Accord-Cadre d'Addis-Abeba ainsi que d'autres instruments juridiques nationaux et internationaux pertinents ;

Engagés à trouver des solutions durables à la situation politique de l'heure sous la médiation de la CENCO, notamment sous le leadership de son Président et de son Vice-Président ;

Prenant nos responsabilités devant Dieu, la Nation congolaise, l'Afrique et le Monde et guidés par le consensus comme mode de prise de décision ;

Concluons et arrêtons, en ce jour, ce qui suit :

CHAPITRE I : DES CONCEPTS

Au sens du présent Accord, il faut entendre par :

I.1. Parties prenantes : les signataires et les non signataires de l'Accord du 18 octobre 2016 avec leurs composantes respectives : la Majorité présidentielle, l'Opposition politique, l'Opposition républicaine et la Société civile signataires de l'Accord du 18 octobre d'une part, et le Rassemblement, le Front pour le Respect de la Constitution et la Société civile non-signataires dudit Accord, d'autre part.

I.2 Période préélectorale et électorale : la période de temps qui va de la signature du présent Accord jusqu'à l'installation effective des institutions issues des élections.

CHAPITRE II : DU RESPECT DE LA CONSTITUTION

Les différents principes fondamentaux posés par les parties prenantes dans leur entendement du respect de la Constitution peuvent essentiellement se résumer à ce qui suit :

II.1. Les parties prenantes s'engagent à respecter la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011 et les lois de la République, à organiser les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales ainsi que les élections locales en conformité avec ladite Constitution. Nonobstant l'article 5 alinéa 1^{er} qui dispose : « *la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants* », elles s'engagent à n'entreprendre ni soutenir aucune initiative de révision et de changement de Constitution.

II.2. En rapport avec la préoccupation sur le troisième mandat pour le Président de la République, Monsieur Joseph KABILA, les parties prenantes actent sa déclaration solennelle faite devant le Parlement réuni en Congrès en date du 15/11/2016 en ces termes : « *A tous ceux qui semblent se préoccuper à longueur de journées de mon avenir politique, je tiens à dire, tout en les remerciant, que la RDC est une démocratie constitutionnelle.*

Toutes les questions pertinentes relatives au sort des institutions et de leurs animateurs sont réglées de manière satisfaisante par la Constitution ». Ainsi, ayant accompli deux mandats, il ne peut donc en briguer un troisième.

II.3. Les parties prenantes s'engagent solennellement à respecter les Institutions et les lois de la République, l'Etat de droit, les Droits de l'Homme, les libertés fondamentales collectives et individuelles, la séparation des pouvoirs garantis par la Constitution et le droit d'existence des partis de l'opposition et d'exercice de leurs activités politiques.

II.4. Elles renouvellent leur engagement solennel à promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, la cohésion nationale, la paix civile et les valeurs démocratiques notamment l'alternance démocratique résultant des élections crédibles, libres, transparentes et apaisées, la solidarité nationale, la tolérance politique, le sens du compromis par le dialogue, l'égalité des droits et des chances, la bonne gouvernance et la redevabilité des dirigeants.

II.5. Les parties prenantes s'engagent à exécuter de bonne foi le présent Accord et les recommandations formulées par le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral.

CHAPITRE III : DES INSTITUTIONS ET DE LEUR FONCTIONNEMENT PENDANT LA PERIODE PREELECTORALE ET ELECTORALE

III.1. Des principes de gouvernance

III.1.1. Dans le cadre de leurs prérogatives constitutionnelles et légales, les missions prioritaires des Institutions nationales et provinciales du pays consistent à :

- assurer la continuité de l'Etat ;
- organiser, dans le délai convenu, les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales, sénatoriales ainsi que des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces.

III.1.2. La durée maximale pour la réalisation des opérations préélectorales et électorales conformément à la séquence convenue est de 12 mois à dater de la signature du présent Accord.

III.2. Des Institutions à mandat électif

III.2.1. Du Président de la République

Les parties prenantes s'engagent à respecter la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée en 2011, notamment les dispositions ci-après:

- L'article 70 alinéa 1^{er} qui dispose : « *le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* ». Il s'ensuit que tout président ayant épuisé le deuxième et dernier mandat ne peut plus en briguer un troisième.
- L'article 70 en son alinéa 2 dispose : « *A la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu* ». Sous la réserve émise par le Front pour le Respect de la Constitution, il s'ensuit que, bien qu'étant à la fin de son mandat, le Président de la République restera en fonction jusqu'à l'installation effective de son successeur élu.

III.2.2. De l'Assemblée nationale, du Sénat et des Assemblées provinciales

Etant donné, d'une part, que les mandats des députés provinciaux et des sénateurs ont expiré depuis 2012 et, d'autre part, que celui des députés nationaux prend fin en février 2017, les parties prenantes s'accordent, en application des articles 103 alinéa 2, 105 alinéa 2 et 197 alinéa 6 de la Constitution que :

- a) Les députés nationaux, les sénateurs et les députés provinciaux en exercice restent en fonction jusqu'à l'installation effective des nouvelles assemblées législatives et délibérantes correspondantes issues des prochaines élections à organiser conformément au calendrier convenu.
- b) L'Assemblée nationale, le Sénat et les Assemblées provinciales auront, selon le cas et outre leurs attributions constitutionnelles classiques, comme agendas législatifs prioritaires le bloc législatif relatif aux élections et les mesures de décrispation politique.
- c) Les gouverneurs et vice-gouverneurs élus restent en fonction conformément aux dispositions constitutionnelles.

III.3. Des Institutions à mandat non électif

III.3.1. En vue d'assurer l'équilibre institutionnel et de garantir à tous un traitement égal durant tout le processus électoral, les parties prenantes conviennent que pendant la période préélectorale et électorale, la gestion des affaires publiques est inclusive au niveau de l'exécutif national.

III.3.2. Le Premier Ministre exerce la plénitude des prérogatives lui dévolues par la Constitution en tant que Chef du gouvernement.

III.3.3. Le Gouvernement de la République est dirigé par le Premier Ministre présenté par l'Opposition politique non signataire de l'Accord du 18 octobre 2016/Rassemblement et nommé par le Président de la République conformément à l'article 78 de la Constitution.

III.3.4. Les modalités pratiques de la mise en œuvre des principes énoncés ci-dessus sont déterminées par un arrangement particulier conclu entre les parties prenantes et faisant partie intégrante du présent Accord.

III.3.5. Les parties prenantes conviennent d'assigner au Gouvernement de la République, à l'instar des Institutions à mandat électif, la mission prioritaire d'œuvrer pour l'organisation des élections crédibles, transparentes et apaisées dans le délai convenu au point III.1.2 ci-dessus.

CHAPITRE IV : DU PROCESSUS ELECTORAL

IV.1. Les parties prenantes s'accordent pour une refonte totale du fichier électoral et l'évaluation, au moins une fois tous les deux mois, de l'opération d'enrôlement des électeurs en cours.

IV.2. Les parties prenantes conviennent de l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales **au plus tard en décembre 2017**. Toutefois, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral, le Gouvernement et la CENI peuvent unanimement apprécier le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections.

IV.3. Les parties prenantes s'accordent que la CENI tiendra dûment informés l'Assemblée Nationale et le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral ainsi que les autres parties prenantes au processus électoral du chronogramme qui prendra en compte les opérations préélectorales et électorales ci-après :

- Fin de la constitution du fichier électoral consolidé ;
- Adoption de la loi sur la répartition des sièges par circonscription électorale et de la loi électorale ainsi que leur promulgation par le Chef de l'Etat ;
- Convocation des scrutins par la CENI ;
- Election en une seule séquence des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales ;
- Prestation de serment et installation du nouveau Président de la République élu ;
- Elections sénatoriales, des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces.

Les élections locales, municipales et urbaines seront organisées en 2018.

Les parties prenantes demandent ainsi à la CENI et au Gouvernement de la République de prendre toutes les dispositions requises, à cet effet.

IV.4. Au sujet du **financement des élections** et sans porter préjudice aux articles 6 et 52 de la loi organique de la CENI, les parties prenantes :

- recommandent au **Gouvernement** :
 - de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires pour le budget des élections et de respecter scrupuleusement le plan de décaissement convenu avec la CENI, conformément au plan de mise en œuvre opérationnel ;
 - de constituer une provision trimestrielle au profit de la CENI conformément à son plan de décaissement pour financer l'ensemble du processus électoral, en ce compris la sécurisation du processus ;
 - de fournir la totalité des ressources nécessaires pour financer les élections ;
 - d'explorer les voies et moyens de rationalisation du système électoral pour réduire les coûts excessifs des élections.
- encouragent la **Communauté internationale** à accompagner et à assister la CENI par les moyens logistiques, financiers et techniques pour une bonne réalisation des opérations électorales.
- exhortent le **Parlement** à exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires mises à la disposition de la CENI.
- exigent de diligenter un audit externe sur la gestion de la CENI.
- exigent de la **CENI** la transparence dans la passation des marchés et l'encouragent à produire un budget rationnel pour l'ensemble des opérations préélectorales,

électorales et postélectorales conformément à l'option levée et assorti d'un plan de mise en œuvre opérationnel crédible et réaliste.

- invitent le **Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral (CNSA)** à s'acquitter convenablement de ses tâches et à réaliser des évaluations régulières avec la CENI et le Gouvernement du processus électoral.

IV.5. En vue d'assurer l'indépendance et l'impartialité de la CENI et de regagner la confiance de tous les compétiteurs électoraux, les parties prenantes conviennent que :

- a) La CENI doit être redynamisée dans les plus brefs délais. A cet effet, les parties prenantes chargent le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral de recommander tous les ajustements et mesures à prendre tant en ce qui concerne les structures organiques que le fonctionnement de la CENI, d'une part, et les mécanismes appropriés à mettre en place en vue notamment de renforcer ses capacités et la transparence des opérations préélectorales et électorales, d'autre part ;
- b) La Majorité présidentielle, l'Opposition politique et la Société civile dont sont issus les membres actuels de la CENI et qui le désirent, sont libres de procéder, dans le délai de 14 jours à dater de la signature du présent Accord, au remplacement de leurs délégués conformément à la loi en la matière. Les membres concernés déposent leurs démissions aussitôt que la demande leur est faite par leurs composantes d'origine.

IV.6. Les parties prenantes actent la fin légale du mandat des membres actuels du **Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC)**. Elles s'accordent sur la désignation, dans un délai de quatorze (14) jours à compter de la signature du présent Accord, de ses nouveaux membres dans le respect de l'inclusivité et conformément à la loi organique portant son organisation et son fonctionnement.

IV.7. Concernant le dispositif de la **sécurisation du processus électoral** et suite à un diagnostic général et approfondi des principaux enjeux et défis de la sécurisation du processus, les parties préconisent les principales mesures suivantes :

1. Pour le Gouvernement :

- a) Mettre à jour le Décret N° 05/026 du 6 mai 2005 portant Plan opérationnel de sécurisation du processus électoral et doter le Comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission ;
- b) Veiller au caractère apolitique de l'administration publique, de la Police nationale et des services de sécurité.

2. Pour la CENI :

- a) Renforcer la sensibilisation de la population sur le processus électoral et les enjeux électoraux avec les parties prenantes au processus électoral tant au niveau national, provincial que local ;
- b) Sensibiliser les Congolais de l'étranger sur le processus électoral ;
- c) Augmenter les effectifs des agents électoraux et les former en veillant à promouvoir la représentativité des femmes et des jeunes ;
- d) Doter les agents impliqués dans la sécurisation des élections des moyens adéquats et suffisants ;
- e) Augmenter le nombre des bureaux d'enrôlement et de vote et les rapprocher au maximum de la population de façon équitable ;
- f) Sécuriser la circulation des bulletins de vote et tout matériel électoral sensible ;
- g) Inciter et aider, dans la mesure du possible, les partis politiques et les candidats indépendants à bien former leurs témoins commis aux bureaux de vote ;
- h) Veiller à ce que les primes des agents de la CENI leur soient versées à temps et leur faire signer un acte d'engagement ;
- i) Impliquer l'autorité coutumière et les confessions religieuses dans les efforts de sensibilisation des communautés aux opérations d'enrôlement et de vote ;
- j) Impliquer les ambassades et les responsables des communautés congolaises organisées dans les efforts de sensibilisation et les opérations d'identification, d'enrôlement et de vote ;
- k) Prendre en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables, notamment les personnes à mobilité réduite, les non-voyants, les albinos, les personnes de troisième âge et les femmes enceintes, au moment de l'enrôlement et du vote en leur accordant une priorité d'accès ;
- l) Permettre aux non-voyants de se faire accompagner d'un guide de confiance afin de les aider à voter pour les candidats de leur choix ;
- m) Respecter la vérité des urnes en publiant les résultats conformément au vote des électeurs.

3. Pour les partis politiques :

- a) Former les militants en matière électorale et les sensibiliser sur le civisme ;
- b) Signer et respecter le Code de bonne conduite ;
- c) S'engager à respecter les résultats des urnes et à faire preuve de la courtoisie électorale ;
- d) Veiller à la représentation effective des femmes et des jeunes sur les listes des candidats.

4. Pour l'Autorité coutumière et les confessions religieuses :

- a) S'impliquer dans la sensibilisation de la population sur le processus électoral tout en veillant au caractère apolitique et impartial lié à leur statut ;
- b) Appuyer la CENI, le cas échéant, dans l'identification des personnes au moment de l'enrôlement ;
- c) Promouvoir la cohabitation intercommunautaire pacifique.

5. Pour la MONUSCO :

- a) Soutenir le Gouvernement dans le renforcement des capacités des éléments formés pour la sécurisation des élections ;
- b) Assister la CENI par les moyens logistiques et techniques pour le bon accomplissement des opérations électorales ;
- c) Veiller à la mise en œuvre des autres dispositions pertinentes de la Résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

6. Pour le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) :

- a) Assurer l'égalité d'accès aux médias publics à toutes les parties prenantes ;
- b) Garantir la liberté d'expression ;
- c) Veiller au respect, par les journalistes, y compris les correspondants de la presse étrangère œuvrant en République Démocratique du Congo, de la déontologie et de l'éthique de leur métier ;
- d) Appliquer la loi relative à la presse.

7. Pour la Société civile :

- a) Demeurer apolitique ;
- b) Soutenir le consensus pour les élections apaisées, crédibles et transparentes ;
- c) Promouvoir l'éducation à la paix et à la non-violence ;
- d) Préparer la population par la conscientisation et la sensibilisation aux enjeux électoraux ;
- e) Vulgariser les textes légaux et le code de bonne conduite ;
- f) Assurer l'observation des élections et en rendre compte avec impartialité ;
- g) Formuler des analyses objectives sur toutes les questions électorales.

IV.8. Concernant la sécurisation des personnes et des biens

IV.8.1. Constats

Les parties constatent que plusieurs menaces pèsent sur la sécurité des citoyens à travers le pays et sont à même d'affecter négativement leurs capacités d'exercer leurs droits électoraux. Ces menaces comprennent entre autres :

- a) la problématique des groupes armés locaux et étrangers ;
- b) la prolifération et la circulation incontrôlées des armes à feu ;
- c) la persistance de la criminalité et du grand banditisme urbain ;
- d) les agissements de certains éléments incontrôlés des forces de sécurité nationale ;
- e) la problématique des jeunes désœuvrés et délinquants ;
- f) les conflits liés aux limites des parcs et réserves naturelles entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) et les populations riveraines ;
- g) la problématique des questions humanitaires, notamment la question de gestion des déplacés internes ;
- h) la criminalité économique, y compris l'exploitation illicite des ressources naturelles et le blanchiment d'argent, favorisée par le trafic d'armes dans les zones concernées ;
- i) le déficit de l'autorité de l'Etat ;
- j) la porosité des frontières ;
- k) la mauvaise gestion de la question migratoire ;
- l) la méfiance intercommunautaire, avec pour corollaire des conflits intercommunautaires dans plusieurs provinces du pays.

IV.8.2. Recommandations

Pour remédier à ces problèmes et assurer la sécurité des citoyens, les parties encouragent la prise des mesures appropriées suivantes :

- a) Neutraliser les groupes armés tant nationaux qu'étrangers qui sévissent en RDC ;
- b) Récupérer les armes détenues par des personnes non-habilitées ;
- c) Mettre en place des numéros verts et des centres d'alerte pour dénoncer l'insécurité pendant le processus électoral ;
- d) Veiller à ce que les frontières du pays soient davantage sécurisées au moment des élections ;
- e) Redynamiser et accélérer les programmes DDR ;
- f) Recruter de nouveaux policiers pour renforcer les effectifs existants et assurer une bonne sécurisation des bureaux de vote ;

- g) Assurer la présence effective de l'administration publique sur toute l'étendue du territoire national ;
- h) Prendre les mesures idoines pour assurer la non politisation des agents de l'administration publique ;
- i) Prendre les dispositions nécessaires pour la sécurisation des candidats durant toute la période du processus électoral ;
- j) Identifier les déplacés internes et les retourner dans leurs lieux d'origine préalablement sécurisés ;
- k) Créer des emplois pour les jeunes afin de les soustraire de l'enrôlement des groupes armés et de l'instrumentalisation par certains responsables politiques ;
- l) Accorder une attention particulière aux filles, aux femmes victimes et aux enfants victimes des violences, y compris les violences sexuelles, et prendre les mesures préventives et punitives nécessaires à cet égard ;
- m) Renforcer la collaboration entre la MONUSCO et les Forces de Sécurité nationale en vue d'assurer la sécurité et la protection des personnes ;
- n) Déplacer les camps des réfugiés à plus de 150 kilomètres des frontières ;
- o) Améliorer les conditions socioprofessionnelles du personnel des services de Sécurité et de Défense ;
- p) Elaborer un plan spécial de sécurisation de l'Est et du Nord du pays particulièrement là où les populations sont victimes d'enlèvements et des tueries à répétitions ;
- q) Identifier les étrangers en situation irrégulière se trouvant sur le sol congolais et prendre des mesures urgentes pour empêcher leur influence sur la sécurité des personnes et des biens, en général, et du processus électoral, en particulier.

IV.9. Les parties prenantes conviennent en outre de mettre en place une plate-forme d'alerte et de traitement des défis sécuritaires notamment en ce qui concerne les violations des Droits humains et des libertés fondamentales lors des campagnes électorales.

CHAPITRE V : DE LA DECRISPATION POLITIQUE

V.1. Les parties prenantes au présent Accord prennent acte de la mise sur pied effective d'une **Commission de Hauts Magistrats** pour un examen minutieux, au cas par cas, des dossiers des prisonniers politiques et d'opinion, des bénéficiaires de la dernière loi d'amnistie mais qui ne sont pas encore libérés, des exilés et réfugiés politiques repris dans la liste en annexe.

Les parties prenantes ont pris acte avec satisfaction que les cas de Messieurs Antipas MBUSA NYAMWISI, Roger LUMBALA, Floribert ANZULUNI et Moïse MONI DELA ont déjà été traités par la susdite Commission, laquelle a déjà décidé de l'arrêt des poursuites pour les trois premiers et de la libération pour le dernier.

Les parties prenantes demandent à la Commission de Hauts Magistrats de prendre au bénéfice de Messieurs BAGAYAMUKWE et MBONEKUBE une mesure de libération pure et simple pour autant qu'ils soient déjà bénéficiaires d'une loi d'amnistie.

En ce qui concerne le cas de Monsieur Eugène DIOMI NDONGALA, les parties prenantes demandent à la CENCO de prendre des initiatives en vue d'une solution appropriée et satisfaisante.

Dans l'intérêt supérieur de la Nation, les parties prenantes, à l'exception de la Majorité présidentielle, chargent la CENCO de poursuivre ses bons offices auprès de toutes les autorités concernées pour le suivi et la résolution effective des cas emblématiques restants, à savoir : Messieurs Moïse KATUMBI CHAPWE et Jean-Claude MUYAMBO afin qu'ils recouvrent leur liberté. Ainsi, les parties prenantes demandent à la Commission de Hauts Magistrats de se dessaisir de ces deux cas.

Aux cas emblématiques s'ajoutent les personnalités politiques poursuivies à la suite des manifestations du 19 septembre 2016 ainsi que les jeunes de LUCHA et FILIMBI arrêtés le jour de l'ouverture des travaux sous l'égide de la CENCO et tous ceux qui ont été arrêtés et/ou poursuivis à travers le territoire national au cours des événements des 19 et 20 septembre et ceux des 19 et 20 décembre 2016.

Les parties prenantes conviennent de l'arrêt des poursuites judiciaires injustifiées dues aux tracasseries fiscales à l'encontre de certains membres de l'Opposition.

Les parties prenantes conviennent que le gouvernement de la République issu du présent Accord poursuivra sans délai les mesures de décrispation politique et entreprendra

concomitamment les démarches auprès des Etats et Organisations Internationales concernés en vue d'obtenir la levée des sanctions prises à l'encontre de certains compatriotes.

V.2. Le Ministre ayant dans ses attributions les médias veillera à rétablir, dans les 15 jours qui suivent la signature du présent Accord, le signal des entreprises audiovisuelles fermées ou interdites par mesure conservatoire ou pour non-conformité à la loi.

V.3. Les parties prenantes s'accordent à garantir l'égalité d'accès aux médias publics à tous les courants politiques notamment par la fixation, en collaboration avec le CSAC, d'un temps d'antenne réglementaire et de l'instauration du droit de réplique au Gouvernement dans la grille des programmes de ces médias, conformément à l'article 14 de la loi portant statut de l'Opposition en République Démocratique du Congo.

V.4. Les parties prenantes demandent au Ministère ayant l'intérieur et la sécurité publique dans ses attributions de s'abstenir de se mêler de quelque manière que ce soit ou d'arbitrer les conflits internes des partis politiques qui relèvent des cours et tribunaux, d'une part, et d'instruire les autorités territoriales d'éviter toutes les entraves aux activités des organisations politiques (partis politiques et plateformes) dans leurs juridictions respectives, d'autre part.

V.5. Les parties prenantes demandent au Ministre de l'Intérieur de rapporter son arrêté N° 19/2015 du 11 mars 2015 enregistrant un parti politique qui porte la dénomination du Mouvement de Libération du Congo Libéral (MLC/L).

V.6. Les parties prenantes demandent également au Ministre de l'Intérieur de rapporter son arrêté N° 25/CAB/VPM/MININTER SEC/EB/001/2016 du 23 janvier 2016 enregistrant un parti politique qui porte la dénomination du Mouvement Social pour le Renouveau (MSR) comme parti politique.

V.7. Dans le cadre du renforcement de l'unité et de la solidarité nationales, les parties prenantes demandent au Gouvernement de la République d'examiner la possibilité d'octroyer une assistance forfaitaire et égale aux victimes des événements sanglants des 19 et 20 septembre et des 19 et 20 décembre 2016 ainsi qu'aux partis politiques dont les sièges ont été incendiés à ces occasions.

V.8. Les parties prenantes s'engagent à poser tout autre geste nécessaire à la restauration de la confiance au sein de la Nation congolaise et entre elles, à conjuguer ensemble tous leurs efforts en vue du maintien de la paix et du renforcement de la concorde nationale ainsi qu'à bannir tout comportement et propos incompatibles avec la paix.

V.9. Concernant le dédoublement des partis politiques, les parties prenantes conviennent que les formations politiques qui en ont fait l'objet, soient rétablies dans leur situation d'avant ce dédoublement.

CHAPITRE VI : DU MÉCANISME DE SUIVI DE L'ACCORD POLITIQUE ET DU PROCESSUS ÉLECTORAL

VI.1. Principe sur la nature de la Structure

Les parties prenantes conviennent, conformément à l'article 222 alinéa 3 de la Constitution, de mettre en place une Institution d'appui à la démocratie chargée du suivi de la mise en œuvre de l'Accord conclu entre elles.

En attendant l'adoption en procédure d'urgence de la loi organique, cette Structure est mise sur pied et fonctionne sur la base du présent Accord.

VI.2. De la Structure chargée du suivi et de la mise en œuvre de l'Accord

VI.2.1. Dénomination

Les parties prenantes s'accordent pour appeler cette Structure d'appui à la démocratie « **Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral (CNSA)** ».

VI.2.2. Composition

Les parties prenantes s'accordent sur le nombre de 28 membres pour constituer le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral, y compris la CENCO.

La structure comprend 28 membres issus des parties prenantes. Elle a deux organes : une plénière et un bureau. Ce dernier aura un Président, trois Vice-Présidents, un Rapporteur et un Questeur.

Le CNSA sera présidé par le Président du Conseil des Sages du Rassemblement.

VI.2.3. Attributions

Les parties prenantes s'accordent que le **CNSA** aura pour mission de veiller au respect de l'Accord politique 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.

A cet effet, il devra :

1. Assurer le suivi du chronogramme de mise en œuvre de l'Accord ;
2. Réaliser des évaluations régulières du processus électoral, au moins une fois tous les deux mois, avec la CENI et le Gouvernement;
3. Communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord ;
4. Formuler des recommandations respectivement au Parlement, au Gouvernement et à la CENI pour la bonne exécution de l'Accord;
5. Assurer le règlement d'éventuelles divergences nées de l'interprétation de l'Accord entre les parties prenantes et concilier leurs points de vue à cet égard ;
6. Se concerter avec le Gouvernement et la CENI afin d'harmoniser les vues quant à la réussite du processus électoral ;
7. Elaborer son Règlement Intérieur sous réserve de sa conformité à la Constitution ;
8. Apprécier consensuellement le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections avec le Gouvernement et la CENI.

Une loi organique sera adoptée par le Parlement en vue d'institutionnaliser le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral.

CHAPITRE VII : DES DISPOSITIONS FINALES

VII.1. DE LA FORME DE L'ACCORD

Les parties prenantes conviennent d'appeler ce compromis :

« Accord Politique global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa ».

VII.2. DE L'ENTREE EN VIGUEUR

Le présent Accord politique global et inclusif entre en vigueur à la date de sa signature par les parties prenantes.

Fait à Kinshasa, au Centre Interdiocésain,
ce samedi 31 décembre 2016

POUR LA MEDIATION,

Le Vice-Président de la CENCO
✘ Fridolin AMBONGO
Archevêque de Mbandaka

Le Président de la CENCO
✘ Marcel UTEMBI TAPA
Archevêque de Kisangani

LES SIGNATAIRES

**I. PARTICIPANTS SIGNATAIRES DE L'ACCORD POLITIQUE
DU 18 OCTOBRE 2016**

1. Majorité Présidentielle		
01.	Monsieur Alexis THAMBWE-MWAMBA	
02.	Monsieur Emmanuel RAMAZANI SHADARI	
03.	Monsieur Adolphe LUMANU MULENDA BWANA N'SEFU	
04.	Monsieur Martin KABWELULU	
05.	Monsieur Lambert MENDE OMALANGA	
06.	Monsieur Norbert NKULU MITUMBA KILOMBO	

2. Opposition Républicaine		
01.	Monsieur Michel BONGONGO IKOLI NDOMBO	
3. Opposition Politique		
01.	Monsieur Vital KAMERHE	
02.	Monsieur Florentin MOKONDA BONZA	
03.	Monsieur Azarias RUBERWA MANYWA	
04.	Monsieur Jean Lucien BUSSA	
05.	Monsieur José MAKILA SUMANDA	
06.	Monsieur Stève MBIKAYI MABULUKI	
4. Société Civile		
01.	Madame Marie-Madeleine KALALA NGOY MONGI	
02.	Monseigneur Jean-Luc KUYE-NDONDO	
03.	Madame Magguy KIALA BOLENGA	

**II. PARTICIPANTS NON SIGNATAIRES DE L'ACCORD POLITIQUE
DU 18 OCTOBRE 2016**

1. Rassemblement des Forces Politiques et Sociales		
01.	Monsieur Félix TSHISEKEDI TSHILOMBO	
02.	Monsieur Valentin MUBAKE NOMBI	
03.	Monsieur Christophe LUTUNDULA APALA	
04.	Monsieur Gilbert KANKONDE NKASHAMA	
05.	Monsieur Jean-Marc KABUND-A-KABUND	
06.	Monsieur Joseph OLENGHANKOY MUKUNDJI	
07.	Monsieur Martin FAYULU MADIDI	
08.	Monsieur Delly SESANGA HIPUNGU	
09.	Monsieur Didier MOLISHO SADI	
10.	Monsieur Jean-Pierre LISANGA BONGANGA	
11.	Monsieur Olivier KAMITATU ETSU	
2. Front pour le Respect de la Constitution		
01.	Madame Eve BAZAIBA MASUDI	
02.	Monsieur Jacques LUNGUANA MATUMONA	
03.	Monsieur Alexis LENGA WALENGA	
3. Société Civile		
01.	Monsieur Georges KAPIAMBA KAPIAMBA	
02.	Monsieur Christopher NGOY MUTAMBA	

ANNEXE 2 : ACCORD POLITIQUE DU 18 OCTOBRE 2016 ISSU DU DIALOGUE NATIONAL INCLUSIF

PREAMBULE.

Nous, Délégués des forces politiques et sociales de la République Démocratique du Congo, représentants de la Majorité Présidentielle, de l'Opposition politique et de la Société Civile, ainsi que de Personnalités congolaises (ci-après Parties), réunis dans le cadre du dialogue politique national et inclusif pour traiter de la problématique de l'organisation des élections apaisées, crédibles et transparentes, conformément aux principes énoncés dans la Constitution;

Nous fondant sur la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, la Résolution 2277 (2016) du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 30 mars 2016 et les autres instruments juridiques et normatifs nationaux et internationaux pertinents;

Nous engageant à respecter la Constitution dans son intégralité;
Ayant constaté la nécessité d'un Dialogue Politique National et Inclusif depuis quelques années, et en vue d'améliorer le processus électoral, de régler les contradictions en résultant et de prévenir les crises politiques pouvant en découler;

Engagés à promouvoir le dialogue et la résolution pacifique des différends politiques dans un esprit de compromis, tout en accordant la primauté à l'intérêt national bien compris;

Déterminés à renforcer l'Etat de droit par le respect des valeurs de la démocratie, notamment la tolérance, la solidarité, le compromis, l'égalité, les libertés publiques individuelles et collectives, l'équité, les élections libres et pluralistes, la séparation des pouvoirs, le respect des institutions, le respect de l'Etat de droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect des décisions de justice, la soumission aux lois et règlements, la redevabilité, la bonne gouvernance et l'alternance démocratique résultant des élections;

Guidés par le consensus comme mode de prise de décision et par la Feuille de route du Dialogue politique national inclusif adoptée le 23 août 2016, telle qu'amendée par la Plénière du dialogue le 5 septembre 2016;

Prenant à témoin SEM Edem KODJO, facilitateur désigné par l'Union Africaine (UA);

Considérant l'Ordonnance n°15/084 du 28 novembre 2015 du Président de la République portant convocation du Dialogue Politique National Inclusif;

Conscients de nos responsabilités devant Dieu, la Nation, l'Afrique et le monde, convenons de ce qui suit:

Chapitre I: Du Fichier électoral.

Article 1er: Dans le souci d'assurer l'inclusivité et la crédibilité du processus électoral, de garantir l'universalité des suffrages et conscients des insuffisances et de l'obsolescence du Fichier de 2011, nonobstant une réforme effectuée en 2015; prenant acte des avis techniques de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), complétés par les rapports d'experts notamment de l'ONU, de l'OIF et nationaux, nous convenons de la constitution d'un nouveau fichier électoral et recommandons à la CENI de poursuivre les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs en cours.

En vue d'éviter le coût élevé des révisions répétitives du Fichier électoral qui constitue un écueil pour la tenue régulière des scrutins que comprend chaque cycle électoral, nous invitons le Gouvernement, à l'issue de l'élaboration du fichier électoral en cours, à tout mettre en œuvre pour permettre à l'Office National d'Identification de la Population, ONIP en sigle, de constituer un Fichier général permanent de la population de la République Démocratique du Congo d'où procédera, à chaque cycle électoral, le Fichier électoral.

Article 2:

Le nouveau Fichier assure l'enrôlement de tous les Congolais vivant sur le territoire national que ceux vivant à l'étranger, conformément à la loi n°16/007 du 29 juin 2016 modifiant et complétant la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs, qui auront atteint l'âge requis pour voter.

Article 3:

Le fichier électoral est constitué au 31 juillet 2017, entendu que ce délai comprend toutes les étapes nécessaires, y compris celles de l'annonce des appels d'offre, de la signature et de l'exécution des contrats de fourniture des kits électoraux, de l'identification et de l'enrôlement des électeurs, ainsi que de l'affichage des listes électorales.

Chapitre II: De la Séquence des élections.**Article 4:**

Les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales sont organisées en une seule séquence.

Les élections locales, municipales et urbaines sont organisées concomitamment avec les trois premières si les moyens techniques et financiers le permettent.

Les Parties prenantes recommandent au Gouvernement de mettre à la disposition de la CENI les moyens financiers et logistiques nécessaires à l'organisation de toutes les élections susvisées conformément au calendrier.

Chapitre III: Du Calendrier électoral.

Articles 5:

Tenant compte des délais impératifs pour la constitution du nouveau Fichier électoral, la préparation des différents scrutins combinés et la tenue effective de ceux-ci, les Parties s'accordent sur les éléments du calendrier global ci-après:

- a. Constitution du nouveau Fichier électoral au 31 juillet 2017;
- b. Convocation des scrutins à partir de la promulgation de la loi sur la répartition des sièges, au 30 octobre 2017 ;
- c. Dès la convocation des scrutins, la CENI est chargée de préparer et d'organiser les élections du Président de la République, des Députés nationaux et provinciaux dans un délai de 6 mois. Toutefois, en collaboration avec le Comité de Suivi, la CENI devra procéder à l'évaluation de son calendrier, pour s'assurer de sa mise en œuvre et en tirer toutes les conséquences pour son parachèvement.
- d. Les élections locales, municipales et urbaines sont organisées concomitamment avec les trois premières si les moyens techniques et financiers le permettent. Si cela n'est pas possible, elles sont organisées au plus tard six (6) mois après les trois (3) premières. Ce délai peut être prorogé une fois.

Chapitre IV: Des Mesures d'équité et de transparence du processus électoral.

Article 6:

Dans le but d'assurer l'équité et la transparence du processus électoral pour l'ensemble des citoyens congolais et en renforcement des autres instruments juridiques et normatifs existants, les Parties conviennent de ce qui suit :

- a. Garantie d'accès de tous les courants de pensées aux médias publics;
- b. Obligation pour les médias privés de respecter l'exigence de service d'intérêt public qui leur incombe ;
- c. Engagement des partis politiques et autres acteurs sociaux à envoyer dans tous les bureaux de vote des témoins et observateurs formés pour participer aux grandes phases du processus électoral et l'obligation de la CENI et d'autres autorités compétentes de faciliter cet exercice ;
- d. Application rigoureuse de la loi électorale pour combattre la fraude et toutes sortes de violences liées au processus électoral ;
- e. Identification des déplacés internes et de la prise des dispositions idoines pour assurer leur enrôlement et faciliter leur vote, et ce, sans préjudice des mesures nécessaires à prendre pour accélérer leur retour dans leurs lieux de résidence habituelle ;

- f. Renforcement du cadre de concertation permanente entre la CENI et les parties prenantes et recherche de consensus avant la prise de toute décision majeure ;
- g. Modification de la loi électorale, en vue notamment de tenir compte de la parité et de la personne avec handicap.

Article 7:

Les allocations de ressources financières de la CENI font l'objet d'un communiqué public.

Chapitre V: De la Sécurisation du processus électoral.

Article 8:

Suite à un diagnostic général et approfondi des principaux enjeux et défis à la sécurisation du processus électoral, les Parties préconisent les principales mesures suivantes :

I. Pour le Gouvernement :

- a. Mettre à jour le Décret 05/026 du 6 mai 2005 portant Plan opérationnel de sécurisation du processus électoral et doter le Comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission ;
- b. Mettre urgemment en place des mécanismes de contrôle des activités des ONG tant nationales qu'internationales, conformément à la législation en vigueur.
- c. Veiller au caractère apolitique de l'administration publique, de la police nationale et des services de sécurité ;
- d. Rétablir l'état civil en vue d'assurer l'organisation et la régularité du processus électoral.

II. Pour la CENI:

- a. Renforcer la sensibilisation de la population sur le processus électoral et les enjeux électoraux avec les Parties prenantes au processus électoral tant au niveau national, provincial que local ;
- b. Sensibiliser les congolais de l'étranger sur le processus électoral ;
- c. Augmenter les effectifs des agents électoraux et les former en veillant à promouvoir la représentativité des femmes et des jeunes ;
- d. Doter les agents impliqués dans la sécurisation des élections des moyens adéquats et suffisants ;
- e. Augmenter le nombre des bureaux d'enrôlement et de vote et les rapprocher au maximum de la population de façon équitable ;
- f. Sécuriser la circulation des bulletins de vote et tout matériel électoral sensible;
- g. Inciter et aider, dans la mesure du possible, les partis politiques et les candidats indépendants à bien former leurs témoins commis aux bureaux de vote ;
- h. Veiller à ce que les primes des agents de la CENI leur soient versées à temps et leur faire signer un acte d'engagement ;

- i. Impliquer l'autorité coutumière et les confessions religieuses dans les efforts de sensibilisation des communautés aux opérations d'enrôlement et de vote ;
- j. Impliquer les ambassades et les responsables des communautés congolaises organisées dans les efforts de sensibilisation et les opérations d'identification, d'enrôlement et de vote ;
- k. Prendre en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables, notamment les personnes à mobilité réduite, les non-voyants, les albinos, les personnes de troisième âge et les femmes enceintes, au moment de l'enrôlement et du vote en leur accordant une priorité d'accès ;
- l. Permettre aux non-voyants de se faire accompagner d'un guide de confiance afin de les aider à voter pour les candidats de leur choix.

III. Pour les partis politiques :

- a. Former les militants en matière électorale et les sensibiliser sur le civisme ;
- b. Signer et respecter le Code de bonne conduite ;
- c. S'engager à respecter les résultats des urnes et à faire preuve de la courtoisie électorale ;
- d. Veiller à la représentation effective des femmes et des jeunes sur les listes des candidats.

IV. Pour l'Autorité coutumière et les confessions religieuses:

- a. S'impliquer dans la sensibilisation de la population sur le processus électoral tout en veillant au caractère apolitique et impartial lié à leur statut ;
- b. Appuyer la CENI, le cas échéant, dans l'identification des personnes au moment de l'enrôlement ;
- c. Promouvoir la cohabitation intercommunautaire pacifique.

V. Pour la MONUSCO :

- a. Soutenir le Gouvernement dans le renforcement des capacités des éléments formés pour la sécurisation des élections ;
- b. Assister la CENI par les moyens logistiques et techniques pour le bon accomplissement des opérations électorales;
- c. Veiller à la mise en œuvre des autres dispositions pertinentes de la Résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

VI. Pour le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication CSAC :

- a. Assurer l'égalité d'accès aux médias publics à toutes les parties prenantes;
- b. Garantir la liberté d'expression;

- c. Veiller au respect, par les journalistes, y compris les correspondants de la presse étrangère œuvrant en République Démocratique du Congo, de la déontologie et de l'éthique de leur métier;
- d. Sanctionner les médias qui incitent à la haine.

VII. Pour la Société Civile :

- a. Demeurer apolitique ;
- b. Soutenir le consensus pour les élections apaisées, crédibles et transparentes ;
- c. Promouvoir l'éducation à la paix et à la non-violence ;
- d. Préparer la population par la conscientisation et la sensibilisation aux enjeux électoraux;
- e. Vulgariser les textes légaux et le code de bonne conduite ;
- f. Assurer l'observation des élections et en rendre compte avec impartialité ;
- g. Formuler des analyses objectives sur toutes les questions électorales.

Chapitre VI: De la Sécurité des personnes et des biens sur toute l'étendue du Territoire National.

Article 9:

Les Parties constatent que plusieurs menaces pèsent sur la sécurité des citoyens à travers le pays et sont à même d'affecter négativement leurs capacités d'exercer leurs droits électoraux. Ces menaces comprennent entre autres:

- a. la problématique des groupes armés locaux et étrangers ;
- b. la prolifération et la circulation incontrôlée des armes à feu ;
- c. la persistance de la criminalité et du grand banditisme urbain ;
- d. les agissements des certains éléments incontrôlés des forces de sécurité nationales ;
- e. la problématique des jeunes désœuvrés et délinquants ;
- f. les conflits liés aux limites des parcs et réserves naturelles entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) et les populations riveraines ;
- g. la problématique des questions humanitaires, notamment la question de gestion des déplacés internes ;
- h. la criminalité économique, y compris l'exploitation illicite des ressources naturelles et le blanchiment d'argent, favorisée par le trafic d'armes dans les zones concernées ;
- i. le déficit de l'autorité de l'Etat ;
- j. la porosité des frontières ;
- k. la mauvaise gestion de la question migratoire ;
- l. la méfiance intercommunautaire, avec pour corollaire des conflits intercommunautaires dans plusieurs provinces du pays.

Article 10 :

Pour remédier à ces problèmes et assurer la sécurité des citoyens, les Parties encouragent la prise des mesures idoines suivantes :

- a. Neutraliser les groupes armés tant nationaux qu'étrangers qui sévissent en RDC ;
- b. Récupérer les armes détenues par des personnes non-habilitées ;
- c. Mettre en place des numéros verts et des centres d'alerte pour dénoncer l'insécurité pendant le processus électoral ;
- d. Veiller à ce que les frontières du pays soient davantage sécurisées au moment des élections;
- e. Redynamiser et accélérer les programmes DDR ;
- f. Recruter de nouveaux policiers pour renforcer les effectifs existants et assurer une bonne sécurisation des bureaux de vote ;
- g. Assurer la présence effective de l'administration publique sur toute l'étendue du territoire national ;
- h. Prendre les mesures appropriées pour assurer la non politisation des agents de l'administration publique ;
- i. Prendre les dispositions nécessaires pour la sécurisation des candidats durant toute la période du processus électoral ;
- j. Identifier les déplacés internes et les retourner dans leurs lieux d'origine préalablement sécurisés ;
- k. Créer des emplois pour les jeunes afin de les soustraire de l'enrôlement des groupes armés et de l'instrumentalisation par certains responsables politiques ;
- l. Accorder une attention particulière aux filles, aux femmes victimes et aux enfants victimes des violences, y compris les violences sexuelles, et prendre les mesures préventives et punitives nécessaires à cet égard ;
- m. Renforcer la collaboration entre la MONUSCO et les Forces de Sécurité nationale en vue d'assurer la sécurité et la protection des personnes ;
- n. Déplacer les camps des réfugiés à plus de 150 kilomètres des frontières ;
- o. Améliorer les conditions socioprofessionnelles du personnel des services de Sécurité et de Défense ;
- p. Elaborer un plan spécial de sécurisation de l'Est et du Nord du pays particulièrement là où les populations sont victimes d'enlèvements et des tueries à répétitions ;
- q. Identifier les étrangers en situation irrégulière se trouvant sur le sol congolais et prendre des mesures urgentes pour empêcher leur influence sur la sécurité des personnes et des biens en général et du processus électoral en particulier.

Chapitre VII: Du Budget et du financement des élections.

Article 11:

Les Parties prenantes recommandent à la CENI de produire un budget rationnel pour l'ensemble des opérations électorales conformément à l'option levée et assorti d'un plan de mise en œuvre opérationnel crédible et réaliste.

Article 12:

Les Parties prenantes recommandent au Gouvernement :

- de mobiliser les ressources nécessaires pour les budgets des élections et à respecter scrupuleusement le Plan de décaissement convenu avec la CENI, conformément au Plan de mise en œuvre opérationnel ;
- de constituer une provision trimestrielle au profit de la CENI conformément à son plan de décaissement pour financer l'ensemble du processus électoral, en ce compris la sécurisation du processus ;
- de fournir la totalité des ressources nécessaires pour financer les élections;
- d'explorer les voies et moyens de rationalisation du système électoral pour réduire les coûts excessifs des élections.

Article 13 :

Les Parties prenantes recommandent au Parlement d'exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires mises à la disposition de la CENI.

Article 14 :

Dans les vingt (20) jours qui suivent la signature du présent Accord, la CENI prépare un budget détaillé pour l'ensemble du processus électoral et le soumet au Gouvernement.

Chapitre VIII: Du Code de bonne conduite lors des élections.**Article 15 :**

En vue d'assurer la sérénité du processus électoral, la CENI élabore un «Code de bonne conduite» en concertation avec les Parties prenantes au processus électoral immédiatement après la constitution des listes définitives des candidatures pour l'élection du Président de la République, des Députés nationaux et provinciaux, tout comme après la constitution des listes définitives des candidatures pour les élections locales, municipales et urbaines. Le Code de bonne conduite énonce les principes, engagements et sanctions à même d'assurer un déroulement apaisé et responsable du processus électoral à tous les niveaux.

Article 16 :

Les parties prenantes aux différentes échéances électorales s'engagent à signer le Code élaboré et à s'y conformer.

Chapitre IX: Des Institutions de la République.

Article 17 :

Après le constat du défaut de l'organisation des élections dans les délais constitutionnels et en vue de faire aboutir le processus électoral, les Parties prenantes s'accordent sur les dispositions suivantes relatives aux institutions :

- a. Conformément à la Constitution, le Président de la République en exercice reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ;
- b. Les Députés nationaux et provinciaux, les Sénateurs, les Gouverneurs et Vice-gouverneurs de Province restent en fonction jusqu'à l'installation effective de leurs successeurs élus conformément à la Constitution ;
- c. Il sera procédé, dans les 21 jours de la signature du présent Accord, à la formation d'un nouveau Gouvernement d'union nationale. Sans préjudice des dispositions constitutionnelles et législatives nationales en vigueur, le Premier Ministre est issu de l'opposition politique signataire du présent Accord.

Chapitre X: Des Mesures de confiance.

Article 18:

Les Parties prennent acte des mesures de décrispation et de renforcement de confiance prises par le Gouvernement.

Elles encouragent le Gouvernement à poursuivre les efforts de décrispation en vue de promouvoir la concorde et la réconciliation nationale.

Article 19:

Pour renforcer la confiance entre les Parties prenantes, celles-ci s'engagent à :

- a. Procéder au réaménagement à la CENI, en ce qui concerne les membres désignés par l'opposition politique, dans le respect des procédures légales y afférentes ;
- b. Renforcer le Comité de liaison entre la CENI et les Partis politiques et les cadres de concertations entre la CENI et la Société Civile et autres partenaires non-étatiques ;
- c. Améliorer les moyens technologiques de la CENI pour la collecte et la transmission à temps des résultats des élections ;
- d. Tenir compte de la participation équitable des femmes dans les différentes Institutions et structures de l'Etat et des formations politiques, conformément aux instruments juridiques et normatifs nationaux et internationaux pertinents, particulièrement l'article 14 de la Constitution, la Résolution 1325 (2000) du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et le Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples relatifs aux Droits de Femmes en Afrique (2003) ;
- e. Renforcer la représentation de la jeunesse dans toutes les structures de prise de décision ;

- f. Garantir le droit pour tous les Congolais d'organiser et/ou de participer à des réunions et manifestations politiques dans le respect des lois, de l'ordre public et des bonnes mœurs ;
- g. Garantir le droit de dénoncer, par les médias, toute forme de harcèlement, d'intimidation, d'obstacle, de menace ou d'agression physique liés au processus électoral, conformément à la loi ;
- h. Respecter et protéger les journalistes et autres professionnels des médias lors des différentes manifestations politiques ;
- i. Veiller au caractère apolitique de l'administration publique, des forces de l'ordre, des services de renseignements et de la justice ;
- j. Veiller à l'indépendance des membres de la CENI ;
- k. Respecter strictement le principe de séparation des pouvoirs ;
- l. S'engager à cesser de manipuler la jeunesse à des fins politiciennes, mais à lui offrir des espaces autonomes d'apprentissage et de consolidation de son opinion ;
- m. Organiser la formation des juges électoraux ;
- n. Encourager les acteurs politiques et sociaux à adopter une attitude responsable et conciliante devant les médias et la population ;
- o. Encourager le Gouvernement à accélérer la gratuité de l'enseignement primaire sur toute l'étendue du territoire ;
- p. Encourager le Gouvernement à payer la dette intérieure ;
- q. Encourager le Gouvernement à prendre des mesures visant l'augmentation du traitement des fonctionnaires.

Chapitre XI: De la Mise en œuvre de l'Accord et de son suivi.

Article 20 :

Pour assurer la mise en œuvre effective des dispositions du présent Accord, les Parties conviennent de l'établissement d'un « Comité de suivi de mise en œuvre des recommandations du Dialogue », CSD en sigle.

Article 21:

Le Comité de suivi du Dialogue CSD est composé comme suit :

- Majorité Présidentielle: 7 représentants ;
- Opposition politique: 7 représentants ;
- Société civile: 4 représentants.

La représentation des entités est nominative.

Les Personnalités congolaises, Parties prenantes au Dialogue, émargent de leurs composantes d'origine.

Le CSD tient sa séance de travail inaugurale un mois après la signature du présent Accord et adopte un règlement intérieur et un programme de travail couvrant toute la période jusqu'à la fin du cycle électoral qui fait l'objet du présent Accord.

Article 22 :

Le CSD s'acquitte des tâches suivantes :

- a. Assurer le suivi du chronogramme de mise en œuvre de l'Accord ;
- b. Communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord ;
- c. Assurer l'interprétation des dispositions pertinentes de l'Accord en cas de divergences entre les Parties et concilier leurs points de vue à cet égard ;
- d. Réaliser des évaluations régulières avec la CENI et le Gouvernement sur le processus électoral.

Article 23 :

Les organisations des membres du Groupe de soutien apportent au CSD le soutien et l'appui dont il a besoin dans l'accomplissement de ses missions.

L'Union Africaine, la SADC, la CIRGL, la CEAC et d'autres organisations régionales peuvent organiser des missions d'évaluation auprès du CSD et du Gouvernement.

Chapitre XII: Des Dispositions finales.

Article 24:

Le présent Accord est ouvert à la signature d'autres partis politiques et regroupements politiques ainsi qu'aux autres organisations de la société civile qui s'engagent à respecter toutes ses dispositions.

Article 25:

Le présent Accord entre en vigueur dès sa signature par les Parties prenantes au Dialogue Politique National Inclusif.

Fait à Kinshasa,
le 18 octobre 2016.
SEM. EDEM KODJO,
Facilitateur du Dialogue politique national inclusif en RDC.

Mise en page et impression par ABCPrint/Kinshasa

Sous le numéro 24575

Tél. 00243997529766 - 00243811901567