

RÉFORMES ÉLECTORALES ET CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE EN RDC

*Ithiel Batumike Mihigo¹, Aymar Nyenyezi Bisoka²
& Patern Murhula Batumike³*

Introduction

Les réformes électorales sont de plus en plus fréquentes en Afrique. La littérature sur ces réformes, bien que peu abondante, place celles-ci en relation avec un contexte de crise et des tentatives, par des présidents africains, de se maintenir au pouvoir en violation du principe de l’alternance politique (Wall *et al.* 2010 : 316 ; Sulima 2015 : 20). Cette littérature revient aussi sur la manière dont les forces vives de la Nation (les politiques et la société civile) initient des réformes électorales. Celles-ci touchent, dans leur contenu, aux modes de scrutin, aux organes de gestion des élections, au traitement du contentieux électoral, etc. (Wall *et al.* 2010 : 315 ; IDEA 2014 : 12).

Ce texte s’inscrit dans cette littérature naissante, qu’il cherche à enrichir en la confrontant aux débats sur les réformes électorales en République démocratique du Congo (RDC). Il s’agit, notamment, des débats autour du seuil électoral, de l’adoption du scrutin majoritaire simple, etc. En effet, l’alternance intervenue en RDC le 24 janvier 2019 est considérée comme une expérience historique en Afrique centrale (Boisselet 2019) – quoique sous le feu de beaucoup de critiques formulées contre plusieurs manquements dans le processus électoral de 2018 (Vlassenroot *et al.* 2019). Ce processus impose une réflexion profonde sur l’ensemble du système électoral congolais et ses capacités à asseoir une gouvernance stable.

Les enseignements tirés des élections générales organisées durant les 3 derniers cycles électoraux (2006, 2011 et 2018) semblent forcer un

¹ Énarque (ENA/RDC), assistant à l’Université de Kaziba et chercheur associé au Centre d’Étude et de Formation sur la Gestion et la Prévention des Conflits dans la région des Grands Lacs (CEGEC, UCB).

² Professeur assistant à l’Université de Mons, chercheur à l’Université de Gand, à l’UCLouvain et à l’Institut supérieur de Développement rural de Bukavu.

³ Professeur de droit public et de droit constitutionnel à l’Université catholique de Bukavu (UCB), expert en droit électoral et directeur du Centre d’Étude et de Recherche sur la Gestion et la Prévention des Conflits dans la Région des Grands Lacs (CEGEC, UCB).

consensus au sein de la classe politique congolaise sur la nécessité d'opérer des réformes électorales et institutionnelles. On admet, contrairement à la période suspecte des manœuvres pour un troisième mandat en faveur de Kabila⁴, une révision constitutionnelle pour capitaliser ces différents enseignements. Cette démarche a reçu un écho favorable du nouveau président de la République lors de son tout premier discours sur l'état de la Nation devant le Parlement réuni en congrès, le 13 décembre 2019. En effet, pour le président Tshisekedi, « que ce soit au niveau de la gestion du contentieux électoral et du mode des scrutins, il y a eu des questionnements. Ne nous voilons pas la face. Vous et moi, nous sommes conscients qu'il y a des choses qui ont choqué la conscience collective. Et que nous devons absolument corriger⁵ ».

Cependant, il convient de constater que, depuis les élections de 2006 en RDC, les questions de l'étendue, de la motivation et de l'opportunité des réformes électorales ont toujours défrayé la chronique et divisé la classe politique. C'est pour cette raison que, pour assurer le succès des réformes susmentionnées, il est suggéré que les acteurs congolais définissent les procédures concernant la réforme en termes de portée, d'acteurs impliqués et de format, tout en tenant compte de manière réaliste du contexte politique et du temps requis pour atteindre les objectifs avant le prochain cycle électoral (Roblot *et al.* 2019 : 7).

D'abord, en ce qui concerne l'étendue des réformes à mener, la crainte de « déverrouiller » l'article 220 de la Constitution, s'agissant du nombre et de la durée des mandats présidentiels, n'a pas totalement disparu. Joseph Kabila, régulièrement accusé depuis 2015 de vouloir se maintenir au pouvoir, conserve toujours une certaine influence politique à travers son Front commun pour le Congo (FCC). Et ce, malgré la déconstruction en cours de sa majorité à l'Assemblée nationale. D'où, son successeur a pris le soin de préciser : « Nous veillerons, vous et moi, à ce que personne ne touche à des dispositions intangibles ou verrouillées⁶. »

Derrière la nécessité de réformes électorales pour des raisons légitimes peuvent donc bien se cacher les intentions d'instrumentalisation de la loi en faveur d'une famille politique (Esambo 2014 : 151) et un risque réel de conflits qui peuvent aboutir à l'instabilité politique (Bedock 2014 : 6).

Par exemple, la Mission d'observation électorale (MOE) de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) a constaté que l'introduction,

⁴ Pour plus d'informations sur ces manœuvres de conservation du pouvoir (troisième mandat), voir Murhula Batumike 2016.

⁵ Allocution du 13 décembre 2019 de Son Excellence Monsieur Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, président de la République démocratique du Congo, chef de l'État sur l'état de la Nation devant le Parlement réuni en congrès, inédit.

⁶ *Idem.*

en 2017, du seuil électoral visait la discrimination des partis politiques d'opposition sous prétexte d'améliorer le système de représentation proportionnelle des listes. Elle rappelle que cela pourrait compromettre le principe du pluralisme politique et mener à des contestations et à de nouveaux conflits politiques (CENCO Justice et Paix Congo 2019 : 49).

Ensuite, l'enjeu de ces réformes est multiple. Si pour les tenants du Groupe des 13 (G13)⁷, l'objectif affiché n'est pas d'attenter à l'article 220, mais de consolider la démocratie, au Cap pour le Changement (CACH) du chef de l'État et au FCC rien n'est à exclure. En revanche, l'aile radicale de la coalition LAMUKA craint que ces réformes ne servent qu'à permettre le maintien au pouvoir du régime actuel (Desc-wondo.org 2019). Elle y voit, par ailleurs, une occasion de rappeler la proposition de Martin Fayulu sur la mise en place d'un Haut Conseil national des réformes institutionnelles (Congoresearchgroup.org 2019) – proposition à laquelle n'adhère pas l'actuel président congolais (7sur7.cd 2020b). On a donc l'impression que pour qu'une réforme soit adoptée, il faut qu'elle rencontre les intérêts des uns et des autres. Ce consensus est difficile, voire impossible, puisque ces intérêts sont assez souvent très divergents.

Enfin, si le moment des réformes électorales est mal choisi, la méfiance entre parties prenantes au processus électoral s'installe. Elle finit par écorner la crédibilité de la suite du processus électoral avec l'accroissement du risque d'éclatement de violences avant, pendant et après les scrutins. Bien plus, les réformes électorales engagées en RDC donnent souvent l'impression d'être beaucoup plus personnalisées qu'institutionnalisées. Car le citoyen ne se trouve pas « replacé au centre du processus de sorte qu'il ait davantage d'emprise sur la politique » (Niyonkuru 2019).

Dès lors, quels types de réformes seraient légitimes en RDC, c'est-à-dire qui consolideraient la démocratie en garantissant la crédibilité et l'intégrité des futures élections ?

Nous estimons que pour être légitimes, les différentes réformes envisagées doivent, d'abord, être inclusives et menées dans une période non suspecte en tenant compte des textes en vigueur encadrant leur adoption. Ensuite, elles doivent être objectives, en évitant de servir les intérêts immédiats des acteurs politiques actuels. Enfin, elles doivent avoir pour vocation de solutionner durablement un problème d'intérêt général d'ordre électoral.

Pour répondre à cette question, la présente réflexion examinera les différentes propositions de réformes électorales en RDC afin de dégager celles qui semblent pertinentes et adaptées. Nous nous proposons donc d'examiner dans quelle mesure la théorie sur les réformes électorales peut

⁷ Treize parlementaires et personnalités politiques réfléchissant sur les réformes électorales en RDC.

être relativisée à la suite d'une analyse critique des différentes propositions de réformes existantes dans le pays et ses enjeux politiques. Un accent particulier sera mis sur les réformes électorales liées aux modalités d'organisation des élections présidentielle et législatives (autorités organisatrices, modes des scrutins, contentieux électoral, usage de nouvelles technologies, fichier électoral...). En effet, les élections présidentielle et législatives sont conjointement organisées depuis 2006 et sont soumises au contrôle d'une même juridiction. Elles déterminent ensemble la qualité de la gouvernance du pays.

À cet effet, il a été utile de consulter les divers rapports de missions d'observation électorale ayant participé aux élections en RDC de 2006 à 2018 et tous les documents liés aux débats politiques sur ces élections, plus particulièrement la proposition de loi du G13. Cette approche documentaire a été complétée par des entretiens avec certains cadres de la CENI⁸, certaines organisations de la société civile (comme le panel des experts de la société civile⁹) et acteurs politiques intéressés par les questions électorales afin de comprendre l'adaptabilité des différentes propositions aux idées, dynamiques et intérêts des acteurs politiques en place.

1. Considérations sur les réformes électorales en RDC

La théorie électorale, qu'elle soit d'orientation juridique ou sociopolitique, ne prescrit aucun système électoral qui soit idéal *a priori* (Muholongo & Kamal 2006 : 10). En fait, chaque système électoral comporte des avantages et des désavantages. Son choix tient généralement compte du contexte sociopolitique de chaque État et des options politiques des gouvernants. À ce titre, la classe politique n'est pas toujours unanime sur un système électoral donné. Ses diverses composantes recherchent toujours à imposer un système électoral qui leur soit favorable dans l'accès au pouvoir et la conservation de celui-ci. C'est la raison de récurrentes réformes électorales dans plusieurs pays au monde, surtout dans les pays en processus de démocratisation (Wall *et al.* 2010 : 316), notamment les pays d'Afrique. Cependant, il sied de soutenir que la stabilité du cadre électoral, gage de sa légitimité, exige que la réforme électorale garde un caractère « très exceptionnel » et qu'elle « découle des catalyseurs exogènes au système politique » (Muholongo & Kamal 2006 : 5).

Sur le plan continental, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dresse une économie générale intéressante des

⁸ Nous avons notamment eu des échanges avec M^e Joël Karume, conseiller juridique à la CENI les 15 avril, 5 mai et 10 juillet 2020.

⁹ Nous avons eu un entretien avec M. Dieudonné Mushagalusa, coordonnateur de cette organisation, le 20 juin 2020.

facteurs de réformes électorales en Afrique. Ceux-ci semblent largement transposables au cas de la RDC : « Tout d'abord, l'incapacité de produire des résultats acceptables lors d'une élection est souvent associée à des allégations de faute et de fraude. Les potentiels conflits émanant de la contestation des élections conduisent souvent à l'émergence de débats sur la réforme. L'existence d'une inadéquation des efforts entre le cadre juridique et l'harmonisation des lois en vigueur sont d'autres éléments déclencheurs de la réforme électorale en Afrique » (IDEA 2014 : 7). Par ailleurs, on peut également soutenir qu'en RDC l'insuccès des réformes électorales tient de l'inadéquation flagrante entre le cadre légal positif et l'environnement politique trop souvent pollué par des conflits et tensions politiques non réglés avant les élections ou mal gérés après celles-ci (Murhula 2019 : 15). Quant au *momentum* des réformes électorales en RDC, il apparaît que celles-ci interviennent généralement la veille des élections, consolidant ainsi la formule si simple de Pilet : « Réformer pour gagner » (Pilet 2007).

Ainsi, les réformes électorales intempestives dans les contextes africains surviennent le plus souvent à la suite d'élections mal organisées, conduisant généralement à une crise de légitimité remettant en cause le système antérieur (Sulima 2015 : 20). Face à cette nécessité de procéder à des réformes électorales, les initiatives sont multiples. Si elles ne proviennent pas des organes de gestion des élections (OGE), elles sont souvent contenues dans les rapports des missions d'observation électorale (MOE) nationales ou internationales, mais sont souvent provoquées par les formations politiques de l'opposition ou de la majorité au pouvoir. Elles sont tributaires de la conjoncture, des expériences électorales passées, du souvenir des disputes antérieures et des intérêts (changeants) des acteurs politiques en présence (Passard 2015 : 3).

De nombreux systèmes électoraux de par le monde contribuent trop souvent à exacerber les fissures existant entre les différents groupes sociaux (IDEA 2002 : 8). D'habitude, les intérêts électoraux immédiats des gouvernants, liés surtout à l'ambition de conserver leur position de pouvoir, les ont souvent déterminés à ajourner pendant longtemps certaines modifications, dès lors qu'elles ne leur semblaient pas favorables ou, dans le cas contraire, à les accélérer. L'implication de ces acteurs dans le processus électoral a pu aboutir à des résultats parfois totalement inattendus quant à l'avancement de la démocratisation du pays (Sulima 2015 : 18), tandis que les critiques s'amplifient face à l'ingérence extérieure élevée en norme internationale dans l'organisation des élections posant un « dilemme » chez des partis démocrates face à leurs propres contradictions (Hyde 2011). Il s'ensuit à la fois des défis internes et externes autour de la démocratisation et ses liens avec les systèmes électoraux particulièrement dans les pays subsahariens.

Face à ce constat, la littérature estime que les changements électoraux ne peuvent être considérés comme des réformes électorales que si leur but premier est d'améliorer les processus électoraux – par exemple en promouvant une impartialité, une participation, une transparence, une intégrité ou une exactitude renforcée (Wall *et al.* 2010 : 315). En outre, les matières à réformer ne doivent pas être de nature à briser le consensus autour de certaines questions verrouillées¹⁰ (Guèye 2009 : 18). Cependant, ces vœux demeurent problématiques dans une Afrique où les systèmes électoraux doivent composer avec les systèmes de partis moins compétitifs et marqués par des systèmes politiques volatils (Sartori 1976 ; Nyenyezi 2020).

Dans un tel environnement de changements complexes, les réformes électorales fortuites et cycliques, même si elles introduisent des innovations, peuvent dérouter les électeurs et aboutir à un résultat contre-productif. Les remaniements fréquents risquent également de mettre en danger la pérennité des activités d'un organe de gestion des élections. D'ailleurs, l'Electoral Commissions Forum of SADC Countries (ECF-SADC) relève que la fonction des membres de ces organes devra être échelonnée de manière à préserver la continuité et le maintien d'une mémoire institutionnelle (ECF-SADC 2008). En outre, « l'interaction entre le contexte et les dynamiques de coalition rendent les issues des processus de réforme électorale largement imprévisibles et contingentes » (Bedock 2011).

Les réformes électorales ont donc été la conséquence de la volatilité électorale tout en l'alimentant par les réajustements induits par les nouvelles règles (Bedock 2014). Pourtant, « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections, sans le consentement de la majorité des acteurs politiques et sociaux¹¹ ».

Dans certains pays en dehors du continent, comme au Royaume-Uni, la loi électorale apparaît comme un élément essentiel du contrat moral qui lie les citoyens à leur Parlement. C'est pourquoi il est généralement admis qu'elle ne pourrait pas être modifiée sans un référendum (Hamon 2011 : 761).

Dans la plupart des pays, les modes de scrutin sont les plus concernés par les différentes propositions de réforme en vue. Si les auteurs s'accordent généralement sur l'existence d'effets non négligeables du mode de scrutin sur le comportement des élus et des électeurs, il n'y a toutefois pas de consensus lorsqu'on aborde la question des effets réels des modes de scrutin

¹⁰ De nombreuses constitutions fixent les limites à toute révision constitutionnelle concernant notamment le nombre et la durée du mandat présidentiel, les libertés publiques, etc.

¹¹ Article 4 du protocole de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs sur la démocratie et la bonne gouvernance du 1^{er} décembre 2006.

sur le paysage politique – ou plus précisément sur le système des partis (Onclin 2009 : 14).

Cependant, dans plusieurs pays africains, les réformes électorales consacrent fréquemment le recul dans le processus de démocratisation. L'observation de la vie politique africaine incite à reconnaître que, dans la perspective de la conquête ou de la conservation du pouvoir, la modification, à la veille du scrutin, des règles du jeu électoral est souvent envisagée. Elle favorise l'opacité dans la conduite et la gestion du processus électoral (Esambo 2014 : 151). À l'approche des élections, nous assistons régulièrement à des attitudes soit silencieuses soit déclaratives où les présidents cherchent à procéder à l'amendement de la Constitution ou des textes légaux relatifs aux élections pour se maintenir au pouvoir (Kane 2019 : 37).

Dans le cas de l'expérience électorale de la RDC, les réformes de la loi électorale ont été opérées en 2011, 2015 et 2017, soit en cours du processus électoral. La réforme électorale de 2011 est intervenue à quelques mois des élections contrariant « le principe de stabilité du droit électoral, lequel considère que cette stabilité est essentielle pour non seulement garantir une bonne connaissance du cadre juridique par les acteurs politiques, mais également afin d'éviter toute manipulation du droit par les autorités en leur faveur » (MOE UE 2011 : 18). La société civile est généralement exclue du débat sur les réformes électorales. La majorité parlementaire impose ses réformes, bloque souvent celles de l'opposition, créant ainsi un problème d'inclusivité. Or la réforme électorale ne peut devenir efficace que par une approche multipartite (Wall *et al.* 2010 : 317).

Le FCC a réservé une fin de non-recevoir au G13 et au forum sur les consensus autour des réformes électorales de Bob Kabamba, taxé d'ingérence extérieure. Il renvoyait tout débat à ce sujet au sein des institutions où il gardait la majorité.

Enfin, contrairement à certains pays qui recourent au référendum pour trouver l'unanimité autour de ces questions, la RDC est plutôt partisane des dialogues entre acteurs politiques et exclut donc le peuple des débats. Le caractère ordinaire de la loi électorale l'expose à des révisions et instabilités intempestives. Pourtant, « la stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin » (Commission de Venise 2002 : 27). Il sied donc qu'un compromis soit toujours préservé entre les propositions de réforme et la stabilité de la norme électorale. En effet, la légitimité de celle-ci loge aussi à la confluence de ces deux impératifs.

2. Étendue des propositions de réformes électorales en RDC

Comme relevé précédemment, les réformes électorales proposées en RDC sont de plusieurs ordres. Dans un exercice de catégorisation, nous allons examiner d'abord les réformes à caractère général puis celles qui présentent une certaine spécificité par rapport au contexte congolais.

2.1. Des aspects généraux du système électoral

Peuvent être recensées comme étant des réformes électorales touchant aux aspects généraux les propositions touchant à la constitution du fichier électoral, au traitement du contentieux électoral et aux structures ayant des compétences en matière d'élections.

2.1.1. Structures dotées de compétences électorales

En plus de juridictions chargées du contentieux électoral, trois organes sont pourvus de compétences électorales en RDC. Il s'agit du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC)¹², de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et du Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral (CNSA). Toutes les propositions faites ne s'attardent que sur les deux dernières institutions.

a) La restructuration de la CENI

Il est devenu presque une pratique en RDC qu'à l'issue de chaque processus électoral, l'organe de gestion des élections soit remis en cause. Avant les élections de 2011, la Commission électorale indépendante (CEI) a été transformée en CENI conformément à l'article 211 de la Constitution. Cette réforme a vu la CENI se dépouiller de la plénière. Elle a maintenu le bureau composé de 4 membres désignés par la majorité et 3 par l'opposition politique, à l'exclusion de la société civile.

Les évaluations du processus électoral de 2011 et les recommandations y relatives ont conduit le législateur en 2013 à revenir sur le schéma de 2006. Il a réhabilité l'assemblée plénière comme organe de décision et de contrôle de la CENI face à un bureau qui gère quotidiennement. Cette réforme marque le retour de la société civile.

Cependant, l'on estime que cette loi a démontré ses limites à l'issue des élections de 2018. Ainsi, il est envisagé sa réforme à travers la proposition de loi de l'Honorable Christophe Lutundula. Ce dernier suggère notamment la composition paritaire de la CENI par les 3 composantes existantes

¹² Il est chargé de prendre des décisions et/ou directives applicables à tout intervenant sur les médias, notamment en période électorale, selon l'article 9 de la loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attributions et fonctionnement du CSAC.

(majorité, opposition et société civile), le remplacement de la plénière de la CENI – qui n’a pas de pouvoir effectif selon lui – par la Commission permanente d’évaluation et de contrôle pour le suivi du processus électoral, de l’évaluation et du contrôle de la conformité des actes des membres du bureau, etc. (Election-net.com 2020). Cette proposition va dans le sens de ceux qui estiment que « sur fond de la réforme institutionnelle de la CENI, il faille rétablir les freins et contrepoids internes, de sorte que les “pouvoirs critiques” actuellement concentrés dans sa présidence, sa vice-présidence et son bureau soient redélégués à sa plénière » (Roblot *et al.* 2019 : 22). Elle n’apporte cependant pas plus de changement dans la gestion de la CENI. Car l’actuelle loi organique de la CENI consacre l’assemblée plénière comme « l’organe de conception, d’orientation, de décision, d’évaluation et de contrôle de la CENI ».

Face à ces deux propositions, nous estimons que les membres du bureau devraient tout simplement être extirpés de l’assemblée plénière. En effet, le bureau à lui seul approche dans la plénière le nombre de membres de celle-ci. Il suffit donc qu’un seul membre de la plénière se rallie au bureau pour bloquer tout contrôle.

Dès lors, la proposition de Lutundula semble moins pertinente. À cet effet, l’ancien bureau de l’Assemblée nationale (AN) semble avoir jugé inopportune cette réforme de la loi organique de la CENI. Il a convoqué les différentes composantes pour désigner leurs futurs délégués à la CENI. Les assises de confessions religieuses ont eu lieu et ont abouti à la désignation de Ronsard Malonda. Il a été contesté par l’Église du Christ au Congo, l’Église catholique et les organisations qui lui sont proches (Comité laïc de coordination, etc.) qui ont vu leur candidat recueillir 2 voix sur les 8 votants, faute de consensus. LAMUKA et l’Union pour la Démocratie et le Progrès social (UDPS) se sont également invités dans la bataille, accusant le FCC d’un passage en force à travers l’entérinement de Malonda par l’AN. Tous ces camps exigent préalablement les réformes électorales avant toute mise en place d’une nouvelle équipe à la CENI.

Il est quelque peu irresponsable de la part de certains princes de l’Église d’accepter de prendre part au processus de désignation de leur délégué à la CENI sans émettre une quelconque objection et exiger, seulement à la suite de l’échec de leur candidat, des réformes électorales comme préalables à toute désignation des membres de la CENI. Le secrétaire général de la CENCO a reconnu que c’était une erreur de vouloir mettre les animateurs de la CENI avant la réforme de cette institution (Politico.cd 2020). Or, les erreurs ne se regrettent pas, mais s’assument, d’autant plus que « nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ». Les règles du jeu ne changent pas en pleine compétition.

Le panel des experts de la société civile estime qu’il y a plutôt urgence à procéder à la mise en place des nouveaux animateurs de la CENI, non

seulement pour rassurer le peuple sur la relance du processus électoral, mais aussi, et surtout, pour dégager un état des lieux actualisé devant sortir les priorités à prendre en charge dans les réformes à réaliser (Congoreformes.com 2020 ; Bisambu 2020).

Cette lutte autour de la succession des animateurs de la CENI risque d'occulter la nécessité d'avoir une équipe professionnelle pour débiter la préparation des élections de 2023 dans les meilleurs délais. Ce qui entraînera un glissement du mandat constitutionnel des institutions du pays, comme ce fut le cas en 2016. Ce glissement est condamnable aussi bien pour le dernier mandat que le premier. Car en tout état de cause, il modifie *de facto* la durée du mandat du président de la République, en violation de l'article 220 de la Constitution.

Contrairement à la CENI, visée par une restructuration, le CNSA est, lui, menacé de dissolution.

b) La dissolution du CNSA

Le dialogue politique global et inclusif tenu sous la médiation de la CENCO en 2016 a institué le CNSA. Ce dernier avait pour missions de veiller au respect de l'accord politique issu de ce dialogue et d'assurer le suivi-évaluation du processus électoral en cours. Il s'est vu, de ce fait, octroyer certains pouvoirs dans la régulation du processus électoral sans égard à l'indépendance de la CENI. La Cour constitutionnelle constatait, dans son arrêt R. Const. 622, que l'obligation de concertation ou de consensus que le CNSA devait opposer à la CENI était de nature à influencer, d'empêcher ou de provoquer une décision de la CENI dans son pouvoir d'appréciation du temps nécessaire de parachèvement du processus électoral.

Le CNSA s'est toujours battu pour survivre sur la cartographie institutionnelle de la RDC. Il justifie son maintien par le non-parachèvement des activités prévues au calendrier électoral de la CENI de 2017. Les élections locales ne sont toujours pas organisées faute de financement gouvernemental. Entre-temps, ledit calendrier électoral est devenu obsolète. Du point de vue interne, l'Observatoire de la dépense publique (ODEP) révèle que le CNSA est également devenu l'ombre de lui-même (ODEP 2020 : 2). Avec seulement 9 membres sur les 28 prévus par sa loi organique, le CNSA est en butte à un problème de quorum pour ses décisions. Certains membres avaient carrément renoncé à occuper leurs postes, d'autres ont été élus ou ont intégré le Gouvernement ou encore ont démissionné.

Le CNSA est, aussi, accusé de malversations et de détournements de deniers publics. Il continue à bénéficier d'une dotation pour rémunérer 28 membres au lieu de 9. L'écart entre le montant payé et celui décaissé par le Trésor public par mois est de 102 921 USD, soit 3 087 630 USD en trente mois (ODEP 2020 : 3). L'ODEP recommande notamment au président de la République de le dissoudre. Cette dissolution relève plutôt du Parlement, qui

l'a institué. Parallélisme de formes oblige. D'où le dépôt par Sesanga d'une proposition d'abrogation de la loi-organique n° 18/023 du 13 novembre 2018 portant institution, organisation et fonctionnement du CNSA. Il estime qu'à ce jour « la mission de cette institution ne se justifie plus face à la mise en place des institutions politiques légitimes et pérennes chargées de la gestion du pays et du processus électoral. De même, la réduction du train de vie de l'État et la rationalisation de son fonctionnement exigent la dissolution et la liquidation des structures devenues obsolètes » (Election-net.com 2020).

Les irrégularités électorales découlant des défaillances de ces organes sont censées être corrigées lors du contentieux électoral.

2.1.2. Traitement du contentieux électoral

Lors des élections de 2018, le contentieux des candidatures pour les élections législatives a été négativement marqué par les injonctions judiciaires *contra legem* (contraires à la loi) faites par la Cour constitutionnelle à l'Administration électorale dans la réception des dossiers de candidatures, après la forclusion du délai imparti pour l'enregistrement et le traitement des candidatures (CENI 2020 : 60). Par cette attitude contraire à l'indépendance de la CENI, la Cour constitutionnelle s'est carrément transformée en bureau de réception et de traitement des candidatures.

S'agissant du contentieux des résultats de l'élection présidentielle, il importe de donner au principe du contradictoire tout son sens. Ce principe joue logiquement jusqu'à la clôture des débats. Tant que les débats ne sont pas encore clôturés, les parties à un procès sont libres de soumettre au débat toute pièce qu'elles estiment nécessaire pour fonder l'intime conviction du juge. Or, en l'état actuel de la loi électorale, les pièces à conviction doivent être uniquement déposées au moment de l'introduction du recours¹³. C'est sur la base de cette disposition que les pièces à conviction produites en cours d'audience par le collectif de Martin Fayulu étaient rejetées par la Cour constitutionnelle.

Ceci revient carrément à priver les candidats présidents d'un droit de recours, dès lors qu'on sait que le délai de recours est de 48 heures suivant la proclamation des résultats provisoires par la CENI. Il est difficile, voire impossible, pour des partis politiques et candidats n'ayant pas de moyens suffisants d'aligner les témoins sur toute l'étendue du territoire national pour surveiller les scrutins et espérer récolter les pièces à conviction que sont les procès-verbaux (PV) et fiches de résultats. Même dans l'hypothèse où les

¹³ Article 74^{ter} de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011, la loi n° 15/011 du 12 février 2015 et la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017, *JORDC*, Numéro spécial 7, juin 2018.

témoins seraient alignés, il n'est pas évident que ces pièces remonteraient à la Cour constitutionnelle dans les délais.

Au regard de cette complexité, la charge de la preuve incomberait à l'accusée, la CENI. Celle-ci est tenue, aux termes de l'article 68 des mesures d'application de la loi électorale, de transmettre aux juridictions compétentes un pli contenant les documents électoraux. Il s'agit des PV des opérations de vote, de dépouillement, de la fiche des résultats, de la fiche des résultats issue de la machine à voter pour chaque scrutin. D'où le G13 propose, à juste titre, l'institution de l'obligation de recomptage des voix dans tout contentieux électoral, partant de ce pli, sans exiger des parties d'exhiber des PV. Cependant, il faut relativiser cette proposition, dès lors que la CENI peut falsifier les PV dans le but de publier des résultats erronés et la Cour se laisserait donc emporter par elle dans son entreprise. D'où les candidats devront toujours s'assurer qu'ils disposent de témoins capables de récolter et de faire remonter à temps les PV leur ayant été remis dans les bureaux de vote. Ceux-ci permettraient de contrebalancer ceux qui seraient produits par la CENI en cas de discordance. En outre, instituer le recomptage pour tout contentieux ne semble pas très pratique au regard des délais impartis aux juges pour examiner les dossiers. D'ailleurs, aux termes de l'article 76*bis* de la loi électorale, le recomptage est une mesure extraordinaire d'instruction à laquelle le juge peut recourir après avoir épuisé toutes les autres vérifications d'usage.

Pour les contentieux des résultats électoraux des élections législatives, il y a lieu de relever d'entrée de jeu qu'il existe un problème de séparation des pouvoirs législatif et judiciaire en ce qui concerne les étapes de la validation des mandats parlementaires en RDC. La Chambre parlementaire ne devrait pas valider les mandats des candidats proclamés provisoirement élus. Elle doit attendre la proclamation des résultats définitifs après traitement des contentieux électoraux. Le travail de la Chambre étant lié à celui de la Cour qui doit donner son verdict sur les résultats provisoires, une harmonisation entre les délais de validation des mandats parlementaires et le traitement des recours est plus que nécessaire. Cela est d'ailleurs vivement recommandé par l'Union interparlementaire depuis 2007, à la suite des nombreuses plaintes dont elle a été saisie. Cette réforme nécessite la révision de l'article 114 de la Constitution qui fixe la session extraordinaire de plein droit le quinzième jour suivant la proclamation des résultats des législatives par la CENI en vue notamment de la validation des pouvoirs.

Le traitement des recours des législatives de 2018 par la Cour constitutionnelle a suscité de nombreuses contestations dans l'opinion publique, à la suite d'un retard excessif dans le traitement des recours et des présomptions de corruption des juges ayant occasionné un cafouillage inédit allant parfois jusqu'à l'invalidation des meilleurs élus des circonscriptions en dehors de toute logique électorale. Sur intervention du chef de l'État, la

Cour constitutionnelle a organisé la procédure de rectification des erreurs matérielles constatées lors de son travail. Il s'agit en réalité d'une simple réformation de ses arrêts qui crée un précédent en ouvrant indirectement les voies de recours contre les décisions de la Haute Cour (Balingene 2019). Bien plus, « la Cour constitutionnelle a commis une fraude à la procédure en prétextant statuer sur la forme, en instance de correction d'erreurs matérielles, alors qu'au fond elle siège en qualité de juge de recours contre ses propres décisions » (Murhula 2019). À la lumière de ce qui précède, nous estimons que la procédure de rectification d'erreurs matérielles devra être suffisamment encadrée par le droit pour éviter que dans les faits elle ne serve de double degré de juridiction, difficile à organiser pour la Cour constitutionnelle.

Enfin, pour remédier aux retards constatés lors du traitement des contentieux des législatives par la Cour constitutionnelle, il convient de renforcer les conditions de recevabilité d'une requête en contestation des résultats. Le greffe devrait filtrer les recours pour éviter que la Cour ne soit inutilement submergée par des recours fantaisistes qui ne remplissent pas les conditions de recevabilité, faute des éléments exigés pour accompagner les recours, procès-verbaux (PV) et fiches de résultats. Ce filtrage devra être encadré par la juridiction en organisant un contrôle sur les décisions du greffe afin d'éviter des filtrages abusifs et dolosifs. Il est aussi logique et opportun que la Cour constitutionnelle organise des chambres foraines électorales au sein des cours d'appel pour le besoin de la célérité et du rapprochement de la justice électorale des justiciables (Murhula 2019).

Le fichier électoral est souvent aussi contesté par l'opposition, qui le soupçonne de comporter des fictifs.

2.1.3. Constitution du fichier électoral

Durant les trois premiers cycles électoraux, la RDC a organisé les scrutins sur la base de données des électeurs sans tenir compte du nombre de la population.

Le recensement général de la population est une autre mesure importante dans le cadre de ces réformes électorales. D'une part, c'est grâce aux données démographiques actualisées que le découpage des circonscriptions électorales devrait être objectivement opéré¹⁴. D'autre part, c'est le recensement général de la population qui permettrait d'avoir en permanence un fichier électoral. Lancée en 2015 par le régime du président Kabila, l'idée de constitution du fichier électoral sur la base des données démographiques de l'ensemble de la population a été rejetée par l'opposition politique et la

¹⁴ Article 9 point 10 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI, *JORDC*, Numéro spécial 7, 7 juin 2018.

société civile par crainte de « glissement » du calendrier électoral. Ainsi, la création de l'Office national d'Identification de la Population (ONIP) et la modification de la loi électorale n'auront servi à rien.

Il est, pourtant, d'un intérêt évident que le pays dispose d'un fichier permanent au lieu de la coûteuse opération périodique d'identification et d'enrôlement des électeurs. Celle-ci génère un fichier soupçonné de contenir des fictifs, des mineurs, décédés, étrangers (desc-wondo.org 2020).

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) n'a cessé de rappeler que la RDC avait besoin de « développer et coordonner, à moyen terme, une stratégie pour la mise en place d'un état civil fiable et consolidé, permettant de garantir l'élaboration d'un fichier électoral pérenne, utilisant à cet effet les outils et solutions acquis par la CENI dans le cadre de la révision du fichier électoral » (OIF 2017 : 35). C'est d'ailleurs à ce titre que lors de l'audit du fichier électoral de 2018, l'OIF a relevé parmi les faiblesses de ce fichier l'absence notoire d'un système d'état civil et de recensement général de la population (OIF 2018 : 5). Face à cette faiblesse, la CENI a suggéré que l'option soit levée pour l'établissement d'un cadre légal de nature à gérer, à la fois, l'identification et le recensement de la population en vue de générer une base de données permanentes à même de produire un fichier électoral mis à jour lors de chaque cycle électoral. Pour cela, elle envisage une collaboration des structures susceptibles de prendre en charge cette opération (ministère de l'Intérieur, ONIP, CENI et Institut national de statistiques) dans le souci de minimiser les coûts financiers (CENI 2019 : 252). Le Parlement est donc appelé à modifier la loi portant identification et enrôlement des électeurs afin que cette opération soit continue, au lieu d'attendre la veille des scrutins pour les déclencher (CENCO Justice et Paix Congo 2019 : 17).

Avec la nomination de nouveaux dirigeants de l'ONIP, le président Tshisekedi semble débiter la concrétisation de sa promesse électorale de doter les citoyens de cartes d'identité que l'État ne leur a plus distribuées après 1984. Depuis le 5 juin 2020, la Banque africaine de développement a lancé un avis à manifestation d'intérêt pour la réalisation d'une étude de faisabilité d'un système national d'identité digitale (SNID) qu'elle va financer intégralement (7sur7.cd 2020a).

Tout ceci mérite encore d'être concrétisé, afin que la démocratie congolaise et le système électoral qui la sous-tend gagnent davantage en légitimité.

2.2. Des questions spécifiques du système électoral

Les modalités d'organisation des élections sont le plus souvent des points d'achoppement entre les diverses tendances politiques en présence. Pour une démocratie, le choix d'un système électoral est une des décisions institutionnelles les plus importantes ; elle est pourtant rarement consciente

et délibérée (Muholongu & Kamal el Feghali 2006 : 5). Le plus souvent, le choix d'un système politique est motivé par la recherche d'avantages politiques à court terme, comme démontré plus haut s'agissant de la RDC. Pourtant il est reconnu que, dans la plupart des cas, le fait de choisir un système électoral plutôt qu'un autre a de profonds effets sur la vie politique. Une fois choisi, le système a tendance à rester en place, car les intérêts politiques s'organisent pour en tirer profit (IDEA 2002 : 1). En RDC, la réforme du système électoral polarise une controverse cristallisée notamment autour des modes de scrutin et de l'usage des nouvelles technologies.

2.2.1. Modes de scrutin

La complexité des modes de scrutin tient de la fonction politique qu'ils accomplissent dans une démocratie électorale, en ce qu'ils permettent « le passage du décompte des voix à la désignation des élus » (Troper & Chagnollaud 2012 : 380). C'est grâce aux modes de scrutin que les voix exprimées par les citoyens-électeurs sont traduites en fonctions et responsabilités politiques. D'où la question du mode de scrutin n'est jamais neutre (Muholongu & Kamal el Feghali 2006 : 13). En RDC, la réforme des modes de scrutin a été lancée pour la première fois en 2013 par la CENI dans sa feuille de route proposée à l'AN pour le cycle électoral 2013-2016 (Lumu 2017 : 79).

S'agissant, premièrement, de l'élection présidentielle, dans cette feuille de route, la CENI proposait notamment le passage du scrutin direct au scrutin indirect. Ceci avait suscité la désapprobation de l'opposition politique. Si l'idée avait été immédiatement abandonnée, elle n'a pas encore totalement disparu. Une certaine opinion estime que pour des besoins de réduction du coût des élections, il faudrait migrer vers le scrutin indirect. Le président de la République serait alors élu par tous les élus du peuple siégeant dans les assemblées politiques délibérantes. Cette thèse a moins de chance de l'emporter, au regard de la tendance actuelle, qui voit dans le scrutin indirect un facteur de prolifération de la corruption au pays.

Actuellement, le président de la République est élu au suffrage universel direct à un tour. Dans les réformes envisagées, il est réclamé le rétablissement du second tour de cette élection, supprimé par la révision constitutionnelle du 20 janvier 2011. On estime, comme en 2006, que ce mode de scrutin accordera au président une légitimité incontestable, avec son élection par une majorité absolue d'électeurs¹⁵.

Pendant, il y a lieu de faire observer que la légitimité d'un élu n'est pas que fonction de son mode d'élection. Elle est plus tributaire de la crédibilité et de l'intégrité des résultats électoraux. Ce mode de scrutin n'a pas empêché

¹⁵ Exposé des motifs de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006.

la confrontation entre les camps de Kabila et Bemba au premier comme au deuxième tour des élections de 2006. Il en découle que le plus important c'est d'avoir non seulement des règles bien connues à l'avance par tous, mais aussi des élections qui se déroulent conformément auxdites règles.

Deuxièmement, il convient de relever que le débat sur les modes de scrutin se focalise plus sur les élections législatives en RDC. La proportionnelle des listes ouvertes à une seule voix préférentielle appliquée aux élections de 2006 et 2011 a montré ses limites. Elle a occasionné la multiplicité des partis politiques avec comme conséquence l'émiettement des suffrages et le risque d'instabilité gouvernementale. Il a été décidé, en 2017, de remédier à ces méfaits à travers l'introduction du seuil électoral, fixé à 1 % pour les législatives.

Le seuil électoral est à ce jour remis en cause par de nombreux acteurs. Il lui est préféré soit la représentation proportionnelle à une seule voix préférentielle, soit le scrutin majoritaire simple¹⁶ (CENI 2019 : 252). Toutefois, le scrutin majoritaire risque de favoriser les élans ethniques, tribalistes et régionalistes (Esambo 2014 : 102) que l'on observe actuellement dans plusieurs formations politiques n'ayant aucun ancrage national, mais capables de mobiliser seulement dans les fiefs naturels de leurs *leaders*.

La RDC ne peut pas se permettre actuellement d'engager une telle réforme, alors qu'elle peine à consolider l'unité nationale et la cohésion pacifique entre ses communautés (Lumu 2017 : 85). Dans les pays où le partage et l'exercice du pouvoir politique tendent à se calquer sur des considérations ethniques et tribales, le seuil est un correcteur non négligeable des antivaleurs que porte le système politique basé sur les tribus ou les régions. Il nous paraît dès lors que le seuil électoral, qui est menacé de suppression dans ces propositions de réforme, devrait plutôt être renforcé, pour inciter les partis politiques à avoir une dimension nationale. L'expérience des élections de 2018 démontre que le seuil a réussi à réduire l'émiettement des suffrages et à regrouper les partis politiques. Le GEC tranche que « sans une nouvelle réforme électorale tendant à relever ce seuil, il ne sera pas possible de consacrer l'avènement des grands ensembles » (congoresearchgroup.org 2020).

Contrairement donc à la théorie électorale selon laquelle le seuil serait une discrimination vis-à-vis de certains partis politiques, il convient de le comprendre comme un mécanisme d'émulation pour les partis politiques, en ce qu'il les pousse à quitter leur zone de confort régional pour aller se chercher une voix sur l'ensemble du pays. Le seuil électoral de représentativité n'est appliqué aux compétiteurs électoraux qu'après les scrutins. Il laisse donc

¹⁶ Voir la proposition de loi portant modification et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006, déposée par le G13 à l'Assemblée nationale en date du 17 septembre 2020.

la chance à toutes les formations politiques de convaincre les votants sur l'ensemble du territoire d'adhérer à leur offre politique.

À la place du seuil électoral, le G13 propose une condition de recevabilité des listes au prorata de 60 % des sièges en compétition. Cette nouvelle condition de recevabilité des candidatures agira en amont, sans laisser aux petits partis politiques n'ayant pas les moyens pour payer la caution la chance d'aligner des candidats. Le seuil, en revanche, agit en aval et laisse à toutes les formations politiques le loisir de présenter des candidatures suivant leurs moyens. Aussi, aligner de nombreuses candidatures n'est pas synonyme d'être plus représentatif.

Par ailleurs, le G13 apporte des innovations pertinentes dans le cadre de la moralisation de la vie publique et dans la transparence du processus électoral susceptibles de consolider la démocratie en RDC.

S'agissant de la moralisation, il s'attaque, d'une part, à la corruption des électeurs par les candidats en interdisant la distribution d'argent, de biens ayant une valeur pécuniaire. D'autre part, il proscrie le cumul des candidatures à deux scrutins du même degré, en même temps que les suppléants ayant des liens de parenté avec le candidat titulaire.

L'interdiction relative aux suppléants ayant des liens de parenté avec le candidat est suffisante et justifiée. Car la plupart des candidats qui postulent à plusieurs élections le font pour, notamment, obtenir les sièges et, ensuite, laisser ceux-ci à leurs suppléants, membres de leur famille. Ceux-ci étant déjà exclus parmi les suppléants, il n'y aurait plus de raison d'interdire à une personne de postuler à plusieurs élections du même degré. Car même en cas de victoire à toutes les élections, il n'optera que pour un mandat, laissant les autres aux suppléants non membres de sa famille. Autrement, cette mesure viendrait porter inutilement atteinte au droit à l'éligibilité des citoyens. Car rien ne rassure au passage qu'en postulant à une seule élection au même degré on sera élu. Le cumul de candidatures serait, donc, un accroissement des chances d'être élu pour plusieurs candidats.

D'autres propositions plus intéressantes du G13 sont relatives à la transparence des opérations électorales. Elles concernent, notamment, la publication de la cartographie électorale avant celle du calendrier électoral, la remise des procès-verbaux des opérations de vote à tous les témoins et observateurs, l'affichage de tous les résultats bureau par bureau sur le site de la CENI, la sanction en cas de refus de publier les résultats bureau par bureau...

Il faut souligner la proposition de créer, à charge de la CENI, l'obligation d'afficher et/ou de publier les résultats électoraux bureau par bureau de vote et de dépouillement. Toutefois, pour ne pas alourdir le processus de publication des résultats électoraux, la CENI se limiterait à publier les résultats consolidés dans les différents centres de compilation des résultats et à renvoyer pour les détails de chaque bureau à son site pour vérification.

L'affichage des résultats bureau par bureau paraît plus pertinent que leur publication, au regard des sanctions prévues en cas de non-respect. Dans le premier cas, la sanction est l'annulation du vote, alors que dans le deuxième cas, la sanction concerne les individus sans impact sur le scrutin. D'où il importe de maintenir uniquement la proposition qui sanctionne le processus électoral en y ajoutant la sanction contre ses organisateurs.

L'obligation de délivrer des PV aux observateurs électoraux est un renforcement de la transparence du processus électoral. Cependant, elle risque de favoriser l'inféodation de certaines organisations de la société civile aux partis politiques. Ceci nuirait également à la démarcation entre la mission du témoin et celle de l'observateur. La mission de ce dernier consiste principalement à observer le respect des procédures par les agents de la CENI dans le déroulement du processus électoral et à formuler des recommandations à la CENI en vue d'améliorer la qualité des futures échéances. En revanche, le témoin a pour rôle principal de veiller à l'exactitude des résultats des scrutins.

En fin de compte, le G13 propose, dans le cadre de la transparence électorale, la définition d'un régime légal exhaustif pour le vote électronique. Il importe de l'aborder particulièrement en rapport avec les controverses ayant entouré l'utilisation de la machine à voter et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

2.2.2. Usage des nouvelles technologies dans les élections

Il est attesté qu'en Afrique, la RDC est la cheffe de file en matière d'adoption d'une technologie électorale de pointe ayant utilisé la biométrie pour l'inscription des électeurs depuis son cycle électoral de 2006 (Roblot *et al.* 2019 : 22). Elle a confirmé son *leadership* en devenant, en 2018, le deuxième pays d'Afrique subsaharienne à adopter les machines à voter (MAV), après la Namibie. Si, en 2005, il y avait crainte quant à l'efficacité de la biométrie, en 2018, il y a eu crainte de fraude au travers des MAV dans lesquelles on soupçonnait l'insertion du candidat de Joseph Kabila. Pourtant, à l'issue des élections de 2018, nombre des critiques formulées contre la MAV ont été balayées d'un revers de la main par l'obtention de résultats supérieurs aux attentes des parties prenantes (*ibid.* : 23).

Le vote à l'aide des MAV a toujours été qualifié de vote électronique par les partis politiques de l'opposition pour justifier la violation de la loi électorale¹⁷. Pour la CENI, le vote à l'aide de la MAV n'est qu'un vote à

¹⁷ En effet, suivant l'article 237ter de la loi électorale, le vote électronique ne peut pas être appliqué au cycle en cours. Pour les uns, cette disposition ayant été insérée dans la loi électorale en 2015, elle s'applique uniquement au parachèvement des élections prévues au calendrier des élections de 2011 à 2013. D'autres estiment, en revanche, qu'elle s'applique au cycle des élections de 2016.

bulletin papier, la MAV n'étant qu'une simple imprimante. Elle a d'ailleurs ainsi organisé le déroulement des élections de 2018 sur cette philosophie contenue dans ses mesures d'application de la loi électorale. Pour les écarter du processus électoral, on les a accusées de manquer de fondement légal. Ces critiques ont amené la CENI à faire auditer les MAV par la Westminster Foundation avec la collaboration de la CENCO.

Pour autant, l'absence d'un fondement juridique solide fait persister de nombreuses critiques contre les MAV. On relève que la CENI avait annoncé aux partis politiques que les MAV étaient capables d'imprimer autant de protocoles de résultats qu'il y avait de témoins. Cela les a induits en erreur en acceptant les fiches de résultats imprimées par la MAV, au lieu des procès-verbaux de compilation ou des fiches de résultats manuscrites basées sur le décompte manuel des bulletins de vote. Et parce que les mesures d'application accordent une force probante aux résultats issus du décomptage manuel, les juridictions de gestion du contentieux ont refusé, pour différentes raisons, l'impression des résultats de la MAV comme preuve, de sorte que la plupart des concurrents n'avaient aucune preuve recevable pour contester les résultats (*idem*).

En réalité, cette problématique découle de la lacune du cadre juridique résultant de l'imprécision de certaines dispositions qui donnent lieu à des interprétations contradictoires et placent les parties prenantes et la CENI dans la difficulté de mettre en œuvre, d'appliquer ou de réclamer certains droits dont le non-respect peut entraîner des conflits et violences électoraux (SYMOCEL 2019 : 31). En effet, il se pose quelques ambiguïtés dans les articles 67*bis*, et 68 al. 2, 4 et 5, de la loi électorale, relatifs à la transmission des résultats et la remise des copies des PV aux témoins. Alors que l'alinéa 2 dispose : « la fiche des résultats est signée par tous les membres du bureau de dépouillement et les témoins. Trois copies sont remises aux témoins présents », l'alinéa 4 écarte les témoins de la signature de fiche des résultats : « la fiche des résultats est signée par tous les membres du bureau de dépouillement » et l'alinéa 5 réduit le nombre de copies : « Une copie est remise aux témoins » (*idem*). Il va sans dire qu'une ambivalence légale a une incidence évidente sur le contentieux électoral, en particulier du point de vue de l'administration de la preuve.

Au regard de ce qui précède, le cadre juridique et réglementaire existant devrait être mis à jour pour faire en sorte que l'utilisation de la technologie produise les avantages promis en termes de transparence des résultats et de possibilité d'action (Roblot *et al.* 2019 : 23). Pour la SYMOCEL, « la poursuite de l'utilisation de la MAV devrait être confirmée par une évaluation participative de sa fonctionnalité en vue d'y apporter des améliorations nécessaires, ainsi que par un consensus entre toutes les parties prenantes, pour une éventuelle appropriation de cette technologie, après introduction des améliorations pour son fonctionnement et la sécurisation des données contre les attaques extérieures » (SYMOCEL 2019 : 43).

Conclusion

Des propositions de réforme sont avancées pour résoudre les dysfonctionnements constatés aux élections passées en RDC, particulièrement celles de 2018.

Les forces de ces propositions de réforme résident dans leurs dispositions en ce qui concerne la moralisation de la vie publique et le renforcement des mesures de transparence des élections. L'interdiction de la suppléance du candidat en cas de lien de parenté avec celui-ci et celle de la corruption des électeurs par les dons durant la campagne électorale sont de nature à assurer une représentativité objective. De même, les exigences de publication des résultats des scrutins bureau par bureau et l'affichage de ceux-ci sur le site internet de la CENI pourraient mettre fin aux fraudes électorales et à la contestation subséquente de la légitimité des institutions et leurs animateurs.

En revanche, les faiblesses d'autres propositions peuvent se résumer dans leur souci de mettre en place un système électoral favorable aux petits partis politiques n'ayant pas de véritable assise nationale. Nous avons relevé la crainte que le scrutin majoritaire vienne accentuer les ardeurs tribalistes au mépris des efforts de cohésion nationale.

Au regard de ces faiblesses qui plombent l'effectivité et la durabilité des réformes électorales en RDC, nous recommandons ardemment qu'il soit d'abord tenu compte de la fonctionnalité de ces propositions, afin d'éviter celles qui semblent inadaptées au contexte géopolitique congolais. Ensuite, que des débats républicains sans passion se tiennent sur ces propositions afin de dégager leurs effets réels sur le paysage politique congolais. À cet effet, tout mimétisme aveugle est à proscrire. Enfin, qu'il soit évité d'être hanté par l'idée de réformer pour gagner.

Si les mutations profondes actuelles au sein de la classe politique aboutissaient à la requalification de la majorité à l'Assemblée nationale, le FCC, régulièrement accusé de blocage, à tort ou à raison, serait affaibli ou carrément écarté dans certaines sphères de décision du pays. Il se peut que la nouvelle configuration politique du pays issue de la dynamique de l'Union sacrée de la nation, lancée par le président Félix Antoine Tshisekedi, facilite un aboutissement heureux de ces réformes. Une nouvelle majorité au niveau de l'Assemblée nationale devrait donc accorder le bénéfice de l'urgence à cette question des réformes au cours de la session ordinaire de mars 2021 afin que tout l'arsenal juridique nécessaire à l'organisation des élections soit disponible.

Bibliographie

7sur7.cd. 2020a (5 juin). « RDC - Nouvelle carte d'identité : la BAD appelle les entreprises à manifester leur intérêt pour la réalisation d'une étude de faisabilité ». En ligne : <https://www.7sur7.cd/2020/06/05/rdc-nouvelle-carte-didentite-la-bad-appelle-les-entreprises-manifester-leur-interet-pour> (consulté le 20 juin 2020).

7sur7.cd. 2020b (5 juillet). En ligne : <https://7sur7.cd/2020/07/05/rdc-presidentielle-de-2018-moi-jai-pardonne-je-ne-vaux-pas-rester-dans-le-passe-je-suis> (consulté le 11 juillet 2020).

7sur7.cd. 2020c (31 juillet). « RDC-Démarche du groupe des 13 : le FCC n'entend pas soutenir les initiatives qui pourraient retarder les élections de 2023 (Communiqué) ». En ligne : <https://7sur7.cd/2020/07/31/rdc-demarche-du-groupe-des-13-le-fcc-nentend-pas-soutenir-les-initiatives-qui-pourraient> (consulté le 31 juillet 2020).

Akilimali Baraka, J. 2020 (juillet). « Ingénierie électorale et choix politiques en RDC : plaider pour la dissolution de la CENI et le renforcement institutionnel du ministère de l'Intérieur et du pouvoir judiciaire ». *Angaza Opinion*.

« Arrêt R. Const. 622 du 2 février 2018 relatif à la requête en appréciation de la conformité à la Constitution de la loi organique portant organisation et fonctionnement du CNSA, introduite par le président de la République, le 2 janvier 2018 ». Inédit.

Balingene, K. 2019. « La Cour constitutionnelle et la rectification d'erreurs matérielles contenues dans ses arrêts relatifs aux contentieux des résultats des élections législatives du 30 décembre 2018 ». *Annuaire congolais de justice constitutionnelle* (4) : 182-207.

Bedock, C. 2011. « Du *mattarellum* au *porcellum* : une comparaison des réformes électorales de 1993 et 2005 en Italie ». *Pole Sud* 2011/1 (n° 34) : 27-44.

Bedock, C. 2014. « Les déterminants politiques de la fréquence des réformes démocratiques en Europe de l'Ouest, 1990-2010 ». *Revue française de science politique* 2014/5 (vol. 64) : 929-954. Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2014-5-page-929.htm> (consulté le 20 mai 2020).

Bisambu, G. 2020. « Désignation des nouveaux animateurs de la CENI : contribution technique à l'impasse ». AETA. Inédit.

Blaise, P., Brassinne, J. & de Coorebyter, V. 2003. « Les réformes électorales sous la législature 1999-2003 ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2003/5-6 (n° 1790-1791) : 1-66. Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2003-5-page-1.htm> (consulté le 20 juin 2020).

Boisselet, P. 2019 (4 mars). « Pour Tibor Nagy, la RDC vient de connaître la meilleure élection de son histoire ». *Jeune Afrique*.

CENCO Justice et Paix. 2019 (mai). « Élections présidentielle, législatives et provinciales en République démocratique du Congo, 2018 et 2019. Rapport final ». Inédit.

CENI. 2019. « Rapport général sur le processus électoral de 2012 à 2019 ». Inédit.

CENI. 2020. « Rapport annuel juin 2019-mai 2020 ». Inédit.

Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit). 2002. *Code de bonne conduite en matière électorale. Les lignes directrices telles qu'adoptées et Projet de rapport explicatif*. En ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2003\)034-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2003)034-f) (consulté le 20 mai 2020).

Congoreformes.com. 2020 (16 juin). « Nécessité de la mise en place de nouveaux animateurs de la CENI, le Panel des experts de la société civile encourage l'Assemblée nationale à répondre aux impératifs légaux ». En ligne : <https://congoformes.com/necessite-de-la-mise-en-place-de-nouveaux-animateurs-de-la-societe-civile-encourage-lassemblee-nationale-a-repondre-aux-imperatifs-legaux/> (consulté le 4 juillet 2020).

Congoresearchgroup.org 2019 (27 septembre). « Constitution de la RDC: L'heure de la révision constitutionnelle a-t-elle sonné ? ». En ligne : <http://congoresearchgroup.org/constitution-de-la-rdc-lheure-de-la-revision-a-t-elle-sonne/?lang=fr> (consulté le 4 mai 2020).

Congoresearchgroup.org. 2020 (6 février). « Partis politiques en RDC : vers des "grands ensembles" ? ». En ligne : <http://congoresearchgroup.org/partis-politiques-en-rdc-vers-des-grands-ensembles/?lang=fr> (consulté le 4 mai 2020).

Desc-wondo.org. 2019 (28 novembre). « Quand les réformes électorales se muent en stratégies de conservation du pouvoir en RDC », par Alain-Joseph Lomandja. En ligne : <https://desc-wondo.org/quand-les-reformes-electorales-se-muent-en-strategies-de-conservation-du-pouvoir-en-rdc-aj-lomandja/> (consulté le 30 juillet 2020).

Desc-wondo.org. 2020 (10 juin). « RDC : quelle commission électorale pour les élections libres, crédibles et transparentes en 2023 ou dans l'avenir ? » – M^e Martin Mulumba. En ligne : <https://desc-wondo.org/rdc-quelle-commission-electorale-pour-les-elections-libres-credibles-et-transparentes-en-2023-ou-dans-lavenir-me-martin-mulumba/> (consulté le 20 juin 2020).

Djoli, J. 2013. *Droit constitutionnel. L'Expérience congolaise (RDC)*. Paris : L'Harmattan, 250 p.

ECF-SADC. 2008 (août). *Directives et principes sur l'indépendance des organismes de gestion des élections (OGE) dans la région de la SADC*. Adopté par la Conférence générale annuelle. Luanda. En ligne sur : https://aceproject.org/ero-en/regions/africa/BW/principles-and-guidelines-on-the-independence-of-1/at_download/file (consulté le 3 mai 2020).

Ehrhard, T. & Passard, C. 2018. « Réformes électorales et changements institutionnels dans un contexte de démocratisation. Le choix du scrutin uninominal sous la Troisième République en France ». *Swiss Political Science Review* 24 (2) : 140-160. DOI : <https://doi.org/10.1111/spsr.12298> (consulté le 5 mai 2020).

Election-net.com. 2020 (9 juin). « RDC : Delly Sessanga propose la dissolution du CNSA ». En ligne : <https://election-net.com/rdc-delly-sessanga-propose-la-dissolution-du-cnsa/> (consulté le 20 juin 2020).

Esambo, J.-L. 2014. *Droit électoral congolais*. Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant.

Guèye, B. 2009. « La démocratie en Afrique : succès et résistances ». *Pouvoirs* 129. Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2-page-5.htm> (consulté le 15 juillet 2020).

Hamon, F. 2011. « Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni : le rejet du vote alternatif ». *Revue française de droit constitutionnel* 2011/4 (n° 88) : 759-780. Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2011-4-page-759.htm> (consulté le 12 juillet 2020).

Hyde, S.D. 2011. *The Pseudodemocrat's Dilemma Why Election Observation Became an International Norm*. Ithaca/Londres : Cornell University Press.

IDEA International. 2002. *La Conception des systèmes électoraux. Un manuel de l'International IDEA*, Édition française.

IDEA International. 2014 (octobre). *La Réforme de la loi électorale en Afrique. Aperçu du rôle et des approches d'engagement des OGE. Document politique*. Stockholm : IDEA International.

Kane, M. 2019. « Étude des processus électoraux en Afrique : l'exemple du modèle démocratique du Sénégal ». Theses.fr. En ligne : <http://www.theses.fr/2019PERP0014> (consulté le 15 mai 2020).

Lumu Mbaya, S. 2017 « Représentation proportionnelle en République démocratique du Congo : enjeux et contours de perspectives de réforme d'un système électoral en crise ». *Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorales* hors série : 79-106.

Mabiala, P. 2013. *Les Élections dans l'histoire politique de la République démocratique du Congo (1957-2011)*. Kinshasa : Konrad Adenauer Stiftung. En ligne : https://www.kas.de/documents/275840/5293160/KAS_Les+élections+dans+l%27histoire+politique+de+la+RDC+1957-2011.pdf/1090662f-ac51-4d1c-ebc3-81f6af3be17a?t=1568495025033 (consulté le 5 mai 2020).

Muhlongu Malumalu, A. & Kamal el Feghali. 2006. *Une même voix, plusieurs interprétations. Définitions, caractéristiques et paradoxes des modes de scrutin*. Kinshasa, 159 p.

MOE UE (Mission d'observation électorale de l'Union européenne). 2011. *République démocratique du Congo. Rapport final. Élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011*. En ligne sur : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eom_rdc_2011_-_rapport_final_-_0.pdf

Murhula, P. 2019. « La légitimité de la justice électorale en République démocratique du Congo et au Burundi ». Thèse de doctorat. Université d'Anvers, 410 p.

Murhula Batumike, P. « Un troisième mandat pour Joseph Kabila ? Les scénarios possibles ». 2016 (25 janvier). Infos Grands Lacs. En ligne : <https://www.infosgrandslacs.info/productions/un-troisieme-mandat-pour-joseph-kabila-les-scenarios-possibles>

- Namegabe, P.-R. 2008. « Enjeux et résultats électoraux dans la ville de Bukavu ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 221-244.
- Ndiaye, M. 2018. « La stabilité constitutionnelle, nouveau défi démocratique du juge africain ». In *Annuaire international de justice constitutionnelle. Année 2018* 33-2017 : 667-688. Economica. DOI : 10.3406/aijc.2018.2608 (consulté le 17 juin 2020).
- Niyonkuru, A.-P. 2019. « L'accès à la justice au Burundi : au-delà de la qualité de la norme, un problème de culture de respect de la loi ». In Geenen, S., Ansoms, A. Nyenyezi, B.A (eds.), *Conjonctures de l'Afrique centrale 2018*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 309-328.
- Nyenyezi, A. 2020. « Chronique politique de la RDC ». In Reyntjens, F. (dir), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs 2019*. Anvers : University Press, pp.48-49.
- ODEP. 2020 (juin). *Rapport du contrôle citoyen de la gestion des fonds alloués au Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral (CNSA) de 2017 à avril 2020 : Dossier avéré de malversation financière et de détournement des deniers publics*. En ligne : <https://odeprdc.org/index.php/documents/category/2-rapports-d-analyse?download=56:etude-cnsa> (consulté le 20 juillet 2020).
- OIF. 2017. « Rapport final de la mission d'évaluation du processus électoral en République démocratique du Congo du 24 avril au 6 mai 2017 ». Inédit.
- OIF. 2018. « Audit du fichier électoral de la RDC, 6-26 mai 2018. Conclusions et recommandations préliminaires ». En ligne sur : <http://audf-rdc.org/wp-content/uploads/2018/06/OIF-MISSION-DAUDIT-DU-FICHER-ELECTORAL-2018-CONCLUSIONS-PRELIMINAIRES-Site-AUDF.pdf> (consulté le 7 avril 2020).
- Onclin, F. 2009. « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 % ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2041-2042. Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2009-36-page-5.htm> (consulté le 6 mai 2020).
- Passard, C. 2015. « Aux origines du mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours en France. Les débats parlementaires de la Troisième République ». Congrès AFSP, Aix-en-Provence, 2015, section thématique n° 6 : Les réformes électorales : un nouvel angle d'approche des systèmes électoraux ? En ligne : <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/st/st6/st6passard.pdf> (consulté le 20 avril 2020).
- Pilet, J.-B. 2007. *Changer pour gagner ? Les réformes électorales en Belgique*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 262 p.
- Politico.cd 2020 (6 juillet). En ligne : <https://www.politico.cd/grand-angle/2020/07/06/rdc-designation-de-malonda-comment-les-catholiques-se-sont-fait-avoir.html/64210/>
- Reynolds, A. & Reilly, B. 2002. *La Conception des systèmes électoraux. Un manuel de International IDEA*. International IDEA. En ligne sur : www.eods.eu/library/IDEA.Electoral_Systems_Design_FR.pdf (consulté le 15 mai 2020).

Roblot, T., Wally, M., Nackerdien, R. & Riddle, K. 2019. « Recommandations pour la réforme électorale en République démocratique du Congo ». Série de livres blancs. IFES. Inédit.

Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press.

Sulima, S. 2015. « La réforme électorale, clé de lecture des transformations politiques en Moldavie ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 2015/1 (n° 46) : 17-43. Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-revue-d-etudes-comparatives-est-ouest1-2015-1-page-17.htm> (consulté le 15 juillet 2020).

SYMOCEL (Synergie des missions d'observation citoyenne des élections). 2019 (mai). « Rapport final d'observations des élections directes et indirectes de 2018 et 2019 ». En ligne : <https://symocel.org/wp-content/uploads/2019/07/Final-Rapport-final-dObservation-des-élections-directes-et-indirectes-de-2018-et-2019.pdf> (consulté le 10 juin 2020).

Thamba, R. 2015. « La corruption électorale en République démocratique du Congo : une ébauche des solutions juridiques de prévention et de répression ». *Librairie africaine d'études juridiques* (2) : 155-176.

Troper, M. & Chagnollaude, D. (éd.). 2012. *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*. Dalloz.

Ouraganfm.cd. 2020 (12 juillet). « Exclusif : 12 acteurs socio-politiques congolais proposent un Forum pour dégager le consensus électoral ». En ligne : <https://ouraganfm.cd/2020/07/exclusif-12-acteurs-socio-politiques-congolais-proposent-un-forum-pour-degager-le-consensus-electoral> (consulté le 30 juillet 2020).

Vlassenroot, K., Muzalia, G., Mudinga, E. & Nyenyezi Bisoka, A. 2019. « Économie politique des élections en RDC et sa traduction au Sud-Kivu : vers un renforcement de la citoyenneté ? ». In Geenen, S., Ansoms, A. Nyenyezi, B.A (eds.), *Conjonctures de l'Afrique centrale 2018*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 8-23.

Wall, A. et al. 2010. *Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international*. IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale). En ligne : <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/concevoir-la-gestion-electorale-le-manuel-IDEA-international-2006.pdf> (consulté le 4 avril 2020).