

Élections à l'ère de Tshisekedi

Un mauvais départ ?





[Le Groupe d'étude sur le Congo \(GEC\)](#) a été fondé en 2015 afin de promouvoir une recherche rigoureuse et indépendante sur la violence qui affecte des millions de Congolais. Cela nécessite une approche large. Pour nous, les racines de cette violence se trouvent dans une histoire de gouvernance prédatrice qui remonte à la période coloniale et qui relie les versants des collines du Kivu aux intrigues politiques et à la corruption à Kinshasa, ainsi que dans les capitales d'Europe, de Chine et d'Amérique du Nord. Aujourd'hui, les recherches du GEC visent à expliquer à un large public les interactions complexes entre la politique, la violence et l'économie politique au Congo.

[Ebuteli](#) est un institut congolais de recherche, partenaire du Groupe d'étude sur le Congo. Nos analyses portent sur la politique, la gouvernance et la violence. Ebuteli, escalier en lingala, se donne ainsi pour mission de promouvoir, à travers des recherches rigoureuses, un débat informé pour trouver des pistes de solution aux nombreux défis auxquels la RDC est confrontée. Dans un environnement très souvent obscurci par des rumeurs faciles à propager, nous espérons que notre travail contribuera à un débat éclairé sur les questions de grande importance nationale.



Ce rapport a été réalisé grâce au financement de l'Instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme de l'Union européenne et de l'Agence suédoise pour le développement international. Son contenu relève de la seule responsabilité du GEC et Ebuteli, son partenaire de recherche en RDC. Il ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne ou de la Suède.

Photo de couverture : un agent de la Ceni devant un bureau de vote à Goma, lors des élections du 30 décembre 2018. © Ley Uwera



Table des matières

Résumé.....	6
Leçons du processus électoral de 2018.....	7
La Ceni sous contrôle politique.....	7
La controversée MAV : du rejet à l'acceptation ?.....	8
D'autres points à consolider et des défis à relever.....	9
Réformes électorales ou nouveau rendez-vous manqué.....	10
Des propositions multiples pour les réformes électorales.....	10
Le « passage en force » ou la loi de la majorité ?.....	10
Déficit de confiance des parties prenantes.....	14
La mainmise sur les institutions impliquées dans la gestion des élections.....	14
La Ceni et l'exclusion des parties prenantes.....	16
Les restrictions de l'espace politique.....	17
Vers un « glissement » ou vers des élections bâclées ?.....	17
Le calendrier électoral se fait attendre.....	17
La cartographie électorale ne rassure pas.....	18
L'imbroglio autour de la mutualisation des opérations d'enrôlement et de recensement.....	18
Des circonscriptions électorales à réajuster.....	20
Des décaissements irréguliers de fonds.....	20
Entre le respect des délais et l'intégrité électorale.....	21
Conclusion et préconisations politiques.....	23
Références.....	24



À propos de la série « Mukalenga wa Bantu »

Le 3 octobre, le [Groupe d'étude sur le Congo \(GEC\)](#) et son partenaire de recherche Ebuteli ont lancé une série de rapports sur la démocratie en République démocratique du Congo. Ce projet se concentre sur les structures de mobilisation comme moyen d'examiner les canaux de redevabilité dans le pays.

Les Congolais croient massivement en l'élection de leurs dirigeants - dans notre récent sondage avec Berci, 77 % ont déclaré que la démocratie est la meilleure forme de gouvernement ; très peu souhaiteraient revenir à l'époque du parti unique ou du régime militaire. Et pourtant, la plupart d'entre eux ne sont pas satisfaits de ce que la démocratie leur a apporté. Seuls 37,5 % expriment un certain degré de confiance dans le gouvernement central et 32 % pour l'Assemblée nationale.

Comment expliquer cet écart entre la popularité de la démocratie et le mécontentement à l'égard du gouvernement et des élus ? De nombreux facteurs contribuent aux défaillances démocratiques. Une grande partie de l'attention s'est portée sur le processus électoral lui-même - la commission électorale, le système judiciaire et les allégations de fraude électorale. À cet effet, le GEC et Ebuteli publient ici une analyse similaire qui fait cette fois-ci le diagnostic des scrutins prévus en 2023. D'autres études ont souligné le besoin d'éducation civique et les dysfonctionnements de l'écosystème médiatique au Congo.

Cette série de rapports adopte une approche différente, en se concentrant sur les différents canaux de mobilisation populaire dans le pays qui influencent le comportement du gouvernement. Le titre de cette série—« Mukalenga wa bantu, bantu wa mukalenga » (Le chef n'existe qu'à travers le peuple et vice versa)—un adage du Kasai, indique cette nécessité pour les dirigeants de rendre des comptes au peuple, en même temps que ces citoyens ont le devoir de se mobiliser et de se faire entendre.

Les partis politiques eux-mêmes sont l'exemple le plus évident de ce genre de structure. Nous publierons deux rapports dans le cadre de cette série, l'un sur l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) et l'autre sur le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), les deux plus importantes formations politiques apparues depuis le début de la démocratisation en 1990. L'argument ici est clair : le degré auquel les partis peuvent forger des mécanismes internes de redevabilité et une idéologie cohérente influencera la façon dont ils gouvernent.

Nous examinons également d'autres structures de mobilisation qui n'aspirent pas à gouverner, mais qui sont essentielles au bon fonctionnement d'une démocratie. Notre premier rapport dans la série a examiné le rôle de l'Église catholique dans la démocratie du pays. Le Congo est une société plurielle, et ce type d'institutions - dont nous soulignerons les forces et les faiblesses - a contribué à la vitalité de sa démocratie : les manifestants ont veillé à ce que le nombre de mandats soit respecté, et une majorité de parlementaires ne sont pas réélus chaque fois que les citoyens se rendent aux urnes.

Et notre dernier rapport examinera comment des hommes politiques ont utilisé les équipes de football pour accroître leur popularité et leur influence, y compris au niveau des élections, tout en soulignant les caractéristiques de redevabilité au sein de ces clubs.

Tous ces rapports seront publiés sur notre site web et sur les médias sociaux. Vos idées nous sont précieuses : tenez-nous également redevables en nous envoyant un email (info@ebuteli.org, contact@congoresearchgroup.org) ou en nous mentionnant sur les réseaux sociaux (@GEC_CRG, @ebuteli).



Glossaire des acronymes

AAB	Action alternative pour le bien-être et le changement
ANR	Agence nationale de renseignements
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
Berci	Bureau d'études, de recherche et de consulting international
Cenco	Conférence épiscopale nationale du Congo
Ceni	Commission électorale nationale indépendante
CEPPS	Consortium for Election and Political Process Strengthening
CLCR	Centre local de compilation des résultats
CNPR	Centre national de centralisation et de publication des résultats
ECC	Église du Christ au Congo
FCC	Front commun pour le Congo
GEC	Groupe d'étude sur le Congo
IFES	<i>International Foundation for Electoral Systems</i>
INS	Institut national de la statistique
M23	Mouvement du 23 mars
MLC	Mouvement de libération du Congo
MSR	Mouvement social pour le renouveau
Onip	Office national de l'identification de la population
PAJ	Commission politique, administrative et juridique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPRD	Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie
Symocel	Synergie des missions d'observation citoyenne des élections
UDPS	Union pour la démocratie et le progrès social
USN	Union sacrée de la nation



Résumé

En République démocratique du Congo, le processus électoral en cours a pris un mauvais départ. Malgré les nombreuses critiques des élections précédentes, organisées fin 2018, le nouveau cycle des scrutins dans le pays a été enclenché avec une Commission électorale nationale indépendante (Ceni) dont des animateurs étaient hors-mandat depuis juin 2019. C'est en effet l'équipe de Corneille Nangaa qui a continué de diriger la centrale électorale, en attendant le renouvellement des membres de la Ceni. Mais, privée des fonds opérationnels, cette Ceni de transition n'a rien mis en œuvre de substantiel pour préparer les élections à venir. Toute la machine électorale est restée quasiment suspendue jusqu'à la prise des fonctions, en octobre 2021, de nouveaux animateurs de la commission électorale. Un retard à l'allumage pour le processus électoral. Cette stagnation s'est d'ailleurs poursuivie avec des controverses récurrentes autour de la désignation des responsables de la Ceni, faisant craindre un « *glissement* » des échéances électorales, initialement prévues fin 2023. Ces controverses ont érodé la confiance en la Ceni.

Pourtant, après les élections décriées de 2018, tout laissait penser qu'il existait une volonté de changement. Pour remédier aux faiblesses des cycles électoraux antérieurs, des pistes d'amélioration du système électoral avaient été avancées. Mais à l'arrivée, la nouvelle majorité parlementaire les a presque toutes écartées. De nombreux gardes-fous à la politisation de la Ceni n'ont pas été repris dans la loi organique modifiée et complétée portant organisation et fonctionnement de la Ceni. Par exemple, la proposition d'instaurer un équilibre entre parties prenantes au processus dans la composition de la commission électorale a été rejetée. La réforme de la loi électorale n'a pas non plus pu garantir la transparence des opérations électorales à venir. Au passage, la proposition de loi d'un groupe des 13 personnalités politiques et issues de la société civile, le G13, qui comportait à ce sujet des suggestions pertinentes, a été vidée de sa substance avant d'être adoptée.

La Cour constitutionnelle, dernier verrou du processus électoral, n'a pas été épargnée par cette volonté du pouvoir de tout contrôler, craignant sans doute d'organiser des élections avec le risque de les perdre. Depuis 2020, plusieurs juges constitutionnels ont ainsi vu leur mandat être rompu, parfois à l'aide de méthodes peu orthodoxes. D'autres ont carrément été nommés à des fonctions incompatibles contre leur gré.

C'est dans ce contexte inquiétant que se prépare les prochaines élections, annoncées pour la fin 2023. Les institutions impliquées dans le processus électoral sont critiquées de toutes parts, y compris au sein de la coalition au pouvoir. Beaucoup remettent en cause leur indépendance. De sérieuses craintes existent également quant à la capacité de la Ceni à organiser des scrutins crédibles dans les délais constitutionnels. Les leçons de 2018 ne semblent pas avoir été tirées : les mêmes causes risquent donc de produire les mêmes effets.

La confiance dans le processus électoral doit redevenir l'enjeu principal. Toutes les parties prenantes, la Ceni et la coalition au pouvoir en tête, devraient s'employer à trouver des mécanismes pour rassurer les uns et les autres. Le pouvoir en place détient en effet une lourde responsabilité - celle d'impulser une dynamique de rupture avec des cycles électoraux controversés. Et, dans l'hypothèse d'un dialogue politique, les différents acteurs devraient privilégier la recherche de solutions concrètes et audacieuses pouvant améliorer le système électoral, plutôt que le partage des responsabilités à tous les niveaux.



Leçons du processus électoral de 2018

L'Histoire retiendra que le processus électoral de 2018 a débouché, pour la première fois¹, au transfert pacifique du pouvoir au sommet de l'État, entre un président sortant et un autre proclamé vainqueur de la présidentielle. « *Toutefois, l'alternance au pouvoir n'est pas la démocratie, même si elle peut y contribuer* », note Jean Otemikongo Mandefu². Il faut dire que les résultats découlant des élections du 30 décembre 2018 ont péché par manque de transparence. D'un bout à l'autre du dispositif, de nombreuses irrégularités ont été constatées.

La Ceni sous contrôle politique

Tout part de l'organe de gestion des élections. Comme pour les précédents cycles électoraux, la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) se retrouve, dès le départ, au centre de la controverse. Entre 2012 et 2019, la Ceni connaît une instabilité dans sa composition. Ses membres sont issus d'un mélange de la coalition au pouvoir, de l'opposition et de la société civile. Après avoir dirigé la commission électorale lors des élections de

2006, l'abbé Apollinaire Malumalu fait son retour et est à nouveau placé à la tête de la structure en 2012. Mais la composante Église catholique, dont il est censé émaner, accepte mal sa nomination. Avant et après les élections de 2006, Apollinaire Malumalu ayant travaillé pour la présidence de la République, son indépendance et sa neutralité sont donc remises en question.

Quant aux délégués des forces politiques, six proviennent de la majorité et quatre de l'opposition. Avec les deux autres membres choisis par la société civile, ils ont tous un mandat de six ans et sont appelés à être indépendants vis-à-vis de leurs différentes composantes, selon la loi organique sur la Ceni. En pratique, les mandants gardent souvent le contrôle sur leurs délégués, n'hésitant pas à pousser à la sortie ceux qui n'obéissent plus aux mots d'ordre. La bataille pour le contrôle de l'institution refait surface en 2015 au moment du remplacement de l'abbé Malumalu, finalement devenu indisponible à la suite d'une grave maladie, en 2015. Corneille Nangaa est désigné pour prendre sa place à l'issue d'un processus de vote organisé par les confessions religieuses mais boycotté par l'Église catholique qui a dénoncé des irrégularités. Ce changement à la tête de la Ceni va entraîner d'autres changements dans la composition du bureau de la commission électorale, notamment celle d'André Mpungwe remplacé au poste de vice-président par Norbert Basengezi pour le compte de la majorité au pouvoir.

Remplacements au sein du bureau de la Ceni entre 2012-2019

	Fonction	Membre initial	Remplaçant	Motif de remplacement	Composante
1	Président	Apollinaire Malumalu	Corneille Nangaa	Empêchement définitif	Société civile
2	Vice président	André Mpungwe	Norbert Basengezi	Démission	Majorité/Parti du peuple pour la démocratie et la reconstruction (PPRD)
3	Questeur	Chantal Ngoie Tshite	Pierrette Mwenze et Gerardine Kasongo	Démission et restructuration de la Ceni recommandée par le dialogue de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO)	Majorité/Mouvement social pour le renouveau (MSR), puis PPRD
4	Questeur adjoint	Micheline Bie	Nadine Mishika	Restructuration de la Ceni recommandée par le dialogue de la CENCO	Opposition/Mouvement de libération du Congo (MLC)



En fait, la pression politique pesait sur presque tous les membres du bureau, chaque camp voulant y placer le délégué le plus loyal possible. Accusé de connivence avec le pouvoir, le rapporteur Jean-Pierre Kalamba, initialement désigné pour le compte de l'opposition et issu de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), a fait également l'objet de demandes de remplacement par son parti politique, sans succès. Protégé sans doute par ceux qui ont fini par le coopter, il restera en place jusqu'à la tenue des élections. Seul le rapporteur adjoint Onésime Kukatula semble n'avoir pas été concerné par ces batailles politiques.

Comme on le voit, la commission électorale, voulue indépendante par la loi, paraît être l'institution sous contrôle des politiques, avec une incidence négative sur la confiance en sa capacité à organiser, dans ces conditions, des élections crédibles.

La controversée MAV : du rejet à l'acceptation ?

À l'époque, les choix techniques de la Ceni font, eux aussi, débat. À commencer par la machine à voter (MAV). Celle-ci fait son entrée dans le dispositif électoral lors du processus de 2018. La Ceni la présente comme une simple imprimante. La MAV « va simplement servir à imprimer les bulletins de vote³ », rassure Corneille Nangaa, alors président de la Ceni. Pour lui, recourir à la machine à voter ne signifie nullement organiser un vote électronique. Ce que lui reproche justement l'opposition et une large partie des organisations de la société civile. Ces dernières dénoncent la volonté de la Ceni de violer les dispositions de la loi électorale qui interdisent, au moment de la polémique, le vote ne serait-ce que semi-électronique⁴.

À l'époque, la Ceni présentait aussi la MAV comme un moyen de rationaliser les coûts déjà exorbitants des élections, de limiter la fraude électorale et de réduire le temps de publication des résultats. Sans pour autant parvenir à convaincre l'opposition, qui avait rebaptisé le dispositif « machine à voler⁵ ». Pour l'opposition, la MAV visait à favoriser le candidat de la majorité au pouvoir à la présidentielle et à s'assurer une large victoire aux législatives. En fait, beaucoup craignaient la fraude car la MAV était confrontée à de nombreux défis, qui portaient notamment sur sa « fonctionnalité allant de la simple impression de bulletins de vote au décompte numérique et à la transmission des résultats, la manière dont les parties prenantes pourraient la surveiller, et la méfiance des électeurs vis-à-vis de cette nouvelle technologie⁶ ». Le Groupe

d'étude sur le Congo (GEC) pointait par exemple « le risque de provoquer des longues files d'attente » pour un « un électorat qui n'a aucune expérience des écrans tactiles », mettant également en garde contre « les dispositions prises en cas de panne ou de dysfonctionnement [qui] pourraient s'avérer insuffisantes au vu des expériences menées avec des appareils similaires dans d'autres pays⁷ ». À cela s'ajoutaient les problèmes liés à la couverture électrique du pays et l'opacité autour du marché d'acquisition de la MAV⁸.

Pour tenter de rassurer les différentes parties, la Ceni acceptera finalement de mettre en application les recommandations issues de l'audit de la MAV par Westminster Foundation For Democracy, un organisme public britannique dédié à la promotion des pratiques démocratiques. Celle-ci proposait notamment de désactiver le wifi par défaut, de limiter le nombre total des bulletins autorisés sur chaque machine, de réviser les processus de sélection et de confirmation des candidats⁹. À l'issue des élections, la coalition au pouvoir conserve une majorité écrasante à l'Assemblée nationale mais son candidat à la magistrature suprême, Emmanuel Ramazani Shadary, n'est pas proclamé vainqueur de la présidentielle. Des missions d'observation électorale salueront même les effets positifs de la MAV qui se sont avérés, selon elles, plus importants que les craintes suscitées. « En dépit [des] problèmes techniques qui ont été réglés une fois signalés, la MAV a eu un fonctionnement globalement positif, ce qui peut être tenu pour encourageant au vu des défis que son utilisation présentait », notera par exemple la Synergie des missions d'observation citoyenne des élections (Symocel) dans son rapport final¹⁰.

Concrètement, pour la Ceni, la MAV était avant tout destinée à permettre une double vérification des résultats des scrutins : grâce aux données issues de la machine et à celles résultant du dépouillement manuel. Ces dernières primant sur les résultats sortis de la MAV en cas de discordance¹¹. Ce procédé « a permis aux responsables des élections de vérifier les résultats de décompte manuel par rapport aux résultats électroniques, ce qui peut avoir découragé la falsification et permis aux fonctionnaires d'identifier plus facilement une fraude potentielle¹² », relève, quant à lui, le Centre Carter, spécialisé notamment dans l'observation électorale.

Lors de la proclamation des résultats, les chiffres annoncés par la Ceni ont néanmoins différé de ceux issus des fuites de cette même Ceni et des compilations parallèles des structures spécialisées de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO)¹³. Les missions électorales étaient toutefois relativement positives par rapport à la



fiabilité de la MAV. Par exemple, le rapport de la mission d'observation électorale de Justice et Paix Congo de la CENCO souligne : « 92,31 % des rapports attestent que les résultats de la MAV étaient conformes à celui du dépouillement manuel. Tandis que 7,09 % des rapports affirment que ces résultats n'étaient pas conformes à celui du dépouillement manuel ». Dans ce dernier cas, 96,03 % de ces rapports indiquent que des membres du bureau de vote ont établi le procès-verbal du dépouillement et la fiche des résultats sur base du comptage manuel.

Lors de ce processus électoral, la MAV devait également permettre la simplification de la présentation des candidatures. Mission accomplie, selon le Centre Carter. « Les machines [ont] facilité la présentation des candidats et rendu les bulletins de vote plus facilement utilisables comparés aux bulletins de vote utilisés lors des élections précédentes¹⁴ », peut-on lire dans les conclusions de son rapport, regrettant néanmoins le fait que « l'éducation des électeurs concernant leur utilisation s'était révélée insuffisante ».

C'est pourquoi, en fin de compte, les différentes missions d'observation ne déconseillent pas le recours à la MAV à l'avenir. La Symocel recommande néanmoins une « évaluation participative de l'utilisation de la machine à voter, en vue de son éventuelle appropriation et de la sécurisation de ses données contre les attaques extérieures¹⁵ ». Le Centre Carter abonde en ce sens lorsqu'il rappelle les « bonnes pratiques internationales » qui voudraient que « les informations sur l'introduction éventuelle de systèmes de vote électronique [soient] mises à la disposition du public longtemps à l'avance ». Ce que la Ceni n'avait pas fait.

La mission dépêchée par l'ONU entre mars et avril 2022 pour l'évaluation des besoins électoraux en RDC note que l'utilisation de la machine à voter fait partie des points de convergence entre les différents acteurs au processus¹⁶. Encore faut-il que « le cadre juridique et réglementaire existant [soit] 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'action¹⁷ », ajoute une étude commandée par International Foundation for Electoral Systems (IFES).

D'autres points à consolider et des défis à relever

Plusieurs étapes du processus électoral se déroulent sans

susciter trop de critiques. De la révision du fichier électoral en passant par la réception des candidatures jusqu'à la tenue des scrutins : la capacité de la Ceni à améliorer ces étapes du processus électoral est avérée.

Le Consortium pour les élections et le renforcement des processus politiques (CEPPS) soutient, par exemple, que la dernière révision du fichier électoral « s'est distingué positivement de ses prédécesseurs, notamment grâce à l'utilisation de technologies qui réduisent la perte de données entre les kits de terrain et la base de données, ce qui représentait le plus grand défi pour la crédibilité en 2006 et 2011 et avait entraîné l'utilisation du vote hors liste¹⁸ ». Mais des failles persistent. Par exemple, lors du précédent cycle électoral, au moins 16 % des électeurs ont été enrôlés sans empreinte digitale.

Autre point à consolider : la réception des candidatures. Elle s'est également déroulée conformément au calendrier électoral et à la loi électorale. Même si, sur le terrain politique, certains candidats de l'opposition ont été exclus du processus et d'autres ont vu leurs candidatures invalidées. Il est important que les organisations de la société civile soient encouragées à observer cette étape du processus électoral.

C'est surtout au niveau de la compilation et de la publication des résultats que le processus électoral rentre dans une phase critique. Dans la nouvelle version de la loi électorale, le législateur lui-même le reconnaît lorsqu'il cite la « faiblesse de compilation et de la traçabilité des résultats¹⁹ » électoraux parmi les griefs du cycle électoral précédent. À titre illustratif, selon la mission d'observation électorale de la Symocel, lors de ce processus électoral de 2018, la Ceni « a proclamé les résultats sans attendre la fin de la compilation dans les différents CLCR [centres locaux de compilation des résultats] à travers le pays²⁰ ». Et ces résultats n'ont jamais été publiés bureau de vote par bureau de vote, confirmant la problématique récurrente de la publication transparente des résultats issus des urnes.

Réformes électorales ou nouveau rendez-vous manqué

Visiblement, les scrutins de 2018 n'ont pas mis fin à la crise de légitimité des animateurs des institutions politiques. Il fallait donc des réformes audacieuses pour repenser le système électoral congolais et faire en sorte



que les élections de l'après alternance pacifique soient crédibles et transparentes. « *Notre dispositif électoral mérite des ajustements appropriés* », reconnaissait d'ailleurs le président Félix Tshisekedi lui-même, le 24 janvier 2019, dès son discours d'investiture. Et le chantier est immense. D'autant qu'il est question à la fois de discuter des textes législatifs²¹ et de certaines dispositions constitutionnelles²².

Des propositions multiples pour les réformes électorales

Fin janvier 2019, le premier discours du nouveau président de la République déclenche un élan de réformes sur les questions électorales. Plusieurs préconisations existent déjà. Il s'agit, entre autres, des recommandations du rapport général de la Ceni sur le processus électoral 2012-2019, celles des rapports de missions d'observation électorale. Plusieurs organisations de la société civile ont mis en commun leurs initiatives de réformes en septembre 2020²³ et un groupe des 13 personnalités politiques et issues de la société civile (G13²⁴) a lancé, le 11 juillet 2020, l'« *appel en faveur d'un consensus national sur les réformes électorales* ».

La volonté d'aller vers des réformes audacieuses et consensuelles se cristallise, en avril 2021, à l'investiture du gouvernement de Jean-Michel Sama Lukonde. Celui-ci s'engage à « *convoquer des concertations politiques ad hoc* » à ce sujet. Mais le processus d'examen de la proposition de loi modifiant la loi sur la Ceni est déjà enclenché, non sans controverse, à l'Assemblée nationale. Le texte est adopté par le Parlement, puis promulgué, le 4 juillet 2021, par le président de la République. Aucun ajustement dans le sens des réformes voulues n'y est décelé. Au contraire, la nouvelle législation confirme la politisation de la commission électorale et accorde la part belle à la majorité au pouvoir au sein du bureau de cette institution d'appui à la démocratie. C'est une première occasion de réforme manquée.

Les regards se tournent alors vers le chantier de réforme de la loi électorale. Depuis le 17 septembre 2020, dix députés, essentiellement membres du G13, ont déposé une proposition de loi contenant plusieurs préconisations courageuses. Elles comprennent notamment l'interdiction de cumuler les candidatures à deux scrutins du même degré, l'introduction d'un seuil de recevabilité des candidatures au prorata de 60 % des sièges en compétition à la place du seuil de représentativité appliqué lors

des dernières législatives, la définition d'un régime légal exhaustif pour le vote électronique, l'interdiction pour le candidat titulaire d'avoir des suppléants ayant avec lui des liens de parenté, l'obligation de publier les résultats bureau de vote par bureau de vote et l'institution de la sanction contre le président de la Ceni en cas de refus de publier les résultats bureau de vote par bureau de vote.

Trois mois après le dépôt de ce texte, le président Tshisekedi et son nouveau gouvernement ne se montrent plus pressés d'aller vers des réformes électorales. D'autant qu'en décembre 2020, le chef de l'État réussit un renversement du rapport de forces. Coincé depuis son arrivée au pouvoir dans une coalition avec son prédécesseur Joseph Kabila - en acceptant de quitter les fonctions de président de la République, ce dernier avait pris soin de conserver la mainmise sur le Parlement et, de surcroît, sur le gouvernement ainsi que sur les services de sécurité, voire sur la Cour constitutionnelle -, Tshisekedi a repris la main et a créé une nouvelle alliance autour de lui, l'Union sacrée de la nation (USN). Réformer pour organiser des élections transparentes à l'avenir ne semble plus être une priorité. Deux sessions parlementaires - celles de mars et de septembre 2021 - s'ouvriront et se clôtureront d'ailleurs sans que la proposition de loi initiée par le G13 ne soit examinée à l'Assemblée nationale. Les « *concertations politiques ad hoc* » sur les réformes électorales annoncées par le gouvernement ne figurent plus non plus à l'ordre du jour.

Le « passage en force » ou la loi de la majorité ?

Il faut attendre la session de mars 2022 pour voir la proposition de loi du G13 être examinée, le 14 avril, en plénière de l'Assemblée nationale. Mais le temps écoulé entre le dépôt de ce texte et le début de son examen à la chambre basse du Parlement n'a pas permis de rapprocher les parties prenantes au processus électoral pour un débat serein. En conséquence, l'opposition a décidé de boycotter les travaux. Un haut cadre du Front commun pour le Congo (FCC), plateforme de Kabila, s'en explique : « *Il n'était pas question pour nous de cautionner ce passage en force de l'Union sacrée de la nation. Le processus électoral est biaisé, à la fois en amont, avec l'installation sans consensus de nouveaux animateurs de la Ceni, et en aval avec les nominations des juges constitutionnels en violation de la Constitution. Et, au milieu de tout ceci, on savait que la loi électorale allait être taillée sur mesure*²⁵ . »




Ce boycott n'a pas empêché la majorité parlementaire d'imposer sa ligne. L'USN a mis en place un « *groupe de travail* » qui s'est réuni, le 26 avril, pour « *lever les options* » sur ce texte. Autrement dit, il s'agissait de décider sur ce qui devait être adopté, reformulé ou carrément rejeté de la version finale de la proposition de loi du G13 à soumettre au vote des députés. Une autre tendance au sein de la coalition au pouvoir considérait tout simplement que la loi électorale en vigueur au moment des débats était « *globalement bonne et [pouvait] être maintenue*²⁶ ». D'autant que, selon elle, ne pas réformer était « *largement avantageux à la majorité actuelle de l'USN* », pouvait-on lire dans le document reprenant la « *contribution de l'USN à la révision électorale* ».

Ensuite, la commission politique, administrative et juridique (PAJ) de l'Assemblée nationale, dirigée par le député Augustin Mulumba Kanza (Cap pour le changement, majorité), a reçu, le 12 mai, pour mission de procéder à un examen approfondi de la proposition de loi. *Talatala*, baromètre de l'activité parlementaire et de l'action du gouvernement, projet mené par le GEC

et Ebuteli, avait pu consulter les 19 pages du rapport de la commission PAJ déposé le 31 mai au bureau de l'Assemblée nationale²⁷. Sans surprise, en épluchant les 64 articles concernés, nous avons pu constater que la commission avait largement suivi les options suggérées par la majorité parlementaire en plénière ou au sein du « *groupe de travail* » mis en place par l'USN.

Dans ce contexte, on ne pouvait s'attendre à ce que les 18 innovations majeures de la proposition du G13 - abstractions faites de celles qui impliquent la révision constitutionnelle - trouvent des relais au sein de la majorité. Le G13 - en tout cas ceux de ses membres qui demeurent députés, certains ayant été nommés ministres - a même dénoncé un « *manque de débat* » lors de l'examen de son initiative législative. Sans pour autant que cela ne change la donne. Le texte a été adopté, le 15 juin, par l'Assemblée nationale et il a été promulgué le 29 du même mois avant même l'adoption du rapport de la commission mixte paritaire Assemblée nationale - Sénat, selon plusieurs députés consultés.

 Le tableau récapitule les décisions et grands débats sur les idées majeures portées par la proposition de loi du G13				
	Propositions de réforme	Motivations du G13	Contre-arguments de l'Union sacrée de la nation	Décision (Loi promulguée)
1	Suppression du seuil de représentativité et son remplacement par le seuil de recevabilité des listes au prorata des 60 % des sièges en compétition	Lutte contre l'inflation des partis politiques et des candidatures multiples	Difficulté pour les candidatures indépendantes	Adoptée partiellement
2	Abandon de la proportionnelle au profit du scrutin majoritaire simple	Contribution à la formation de plus grands ensembles et à une plus grande légitimité des élus	Faible représentativité de toutes les tendances politiques présentes dans l'opinion publique	Rejetée
3	Introduction du parrainage des députés provinciaux dans l'élection des gouverneurs de province au second degré	Lutte contre la corruption	Violation du secret de vote, une proposition contraire à l'article 13 de la Constitution	Rejetée
4	Introduction du parrainage des députés provinciaux dans l'élection des sénateurs au second degré	Lutte contre la corruption	Violation du secret de vote, une proposition contraire à l'article 13 de la Constitution	Rejetée
5	Interdiction d'avoir dans une province plus d'un sénateur issu d'un même territoire, d'une même ville et plus de deux issus d'un même groupe de communes pour la ville de Kinshasa	Rotation pour respecter la représentativité	Proposition discriminatoire	Rejetée
6	Interdiction du cumul des candidatures à deux scrutins du même degré	Moralisation de la vie politique et lutte contre le népotisme	Atteinte à la compétition démocratique. Candidature ne signifie pas nécessairement élection	Rejetée
7	Interdiction de porter comme suppléant des personnes ayant des liens de parenté ascendante et descendante jusqu'au deuxième degré	Moralisation de la vie politique et lutte contre le népotisme	Discrimination dans l'accès aux fonctions publiques	Rejetée

suite à la page suivante



	Propositions de réforme	Motivations du G13	Contre-arguments de l'Union sacrée de la nation	Décision (Loi promulguée)
8	Interdiction de distribuer de l'argent et des biens ayant une valeur pécuniaire durant la campagne électorale	Lutte contre la corruption	Question globalement déjà prise en charge par l'article 36 de la loi en vigueur	Rejetée
9	Prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes suivant l'article 14 de la Constitution	Inclusivité	Méritocratie et compétitivité	Adoptée moyennant reformulation
10	Distinction des inéligibilités définitives et celles temporaires	Inclusivité	Recul dans la moralisation de la vie politique	Adoptée
11	Définition d'un régime légal exhaustif pour le vote électronique	Capitaliser les acquis de la machine à voter	Assurer la primauté du décompte manuel sur le décompte électronique	Adoptée
12	Obligation de publier la cartographie électorale avant la publication du calendrier électoral	Transparence électorale	Risque de contestation avant les élections	Adoptée moyennant reformulation
13	Obligation de publier les résultats bureau par bureau au niveau du centre de vote et de les consolider dans un résultat provisoire au niveau des centres locaux de compilation des résultats.	Transparence électorale et crédibilité des résultats	Le pouvoir de publication est reconnu au président de la Ceni	Adoptée moyennant reformulation
14	Institution d'un centre national de centralisation et de publication des résultats (CNPR)	Transparence électorale et crédibilité des résultats	Risque des troubles avant la publication des résultats	Rejetée
15	Obligation de remettre les procès verbaux (PV) à tous les témoins et observateurs	Transparence et crédibilité électorale	Seuls les témoins ont droit aux PV selon la loi en vigueur	Adoptée moyennant reformulation
16	Institution d'une sanction contre le président de la Ceni en cas de refus de publier les résultats bureau par bureau	Transparence et crédibilité électorale	Problématique déjà réglée dans la loi organique de la Ceni	Rejetée
17	Obligation de recomptage des voix dans tout contentieux électoral, sur base du pli de la Ceni réservé à la Cour	Transparence et crédibilité électorale	Le recomptage des voix est une mesure exceptionnelle	Rejetée
18	Affichage sur le site de la Ceni des résultats bureau par bureau sous peine d'annulation du scrutin	Transparence et crédibilité électorale	Les sanctions sont déjà prévues dans la loi organique de la Ceni	Adoptée moyennant reformulation

Sept principaux enseignements peuvent être tirés de cet épisode et des modifications finalement apportées à la loi électorale.

1. Le renforcement du seuil électoral. Le seuil de recevabilité proposé par le G13 a été adopté sans que le seuil de représentativité instauré en 2017 ne soit supprimé. Ce dernier consiste en un pourcentage (1 % pour les législatives, 3 % pour les provinciales et 10 % pour les locales) des suffrages valablement exprimés que chaque liste ou candidat indépendant doit at-

teindre pour être admis à l'attribution des sièges. Le nouveau dispositif - seuil de recevabilité -, quant à lui, contraint les partis ou regroupements politiques à aligner au moins 60 % des candidats sur le nombre des sièges en compétition sous peine d'irrecevabilité.

2. L'adoption de quelques « innovations » pas tout à fait nouvelles et l'oubli de légiférer. La nouvelle loi a retenu l'obligation de publier la cartographie électorale trente jours avant le début de la campagne électorale. Cette disposition était pourtant présente



dans la version précédente de la même loi. Il en est de même de l'obligation de transmettre les plis aux cours et tribunaux chargés du contentieux électoral. En revanche, alors qu'il prétendait innover sur des questions déjà réglées, le législateur a sans doute oublié, comme en 2017, de modifier l'article 146 de la loi électorale qui maintient la détermination du nombre des députés provinciaux en fonction du nombre d'habitants de la province au lieu du nombre d'électeurs. Cette incise malencontreuse remonte à la modification controversée de la loi électorale de 2015 lorsque le pouvoir en place tentait de lier le recensement de la population à la tenue des élections.

- 3. La publication des résultats du vote par le seul président de la Ceni.** C'est un recul par rapport à la version précédente de la loi électorale qui prévoyait que le président de la Ceni ou son remplaçant soient les deux personnes habilitées à rendre publics les résultats du vote. Cette disposition de l'article 71 est désormais modifiée pour n'accorder cette responsabilité qu'au seul numéro un de la commission électorale. Cela renforce les pouvoirs du président de la Ceni sur le reste des membres de la Ceni et s'éloigne davantage des bonnes pratiques en matière de gestion électorale. En l'occurrence, ces dernières voudraient que l'on évite l'émergence d'un président de la Ceni tout puissant et encouragent plutôt l'équilibre dans le processus de prise de décision au sein d'une commission électorale.

Une avancée timide dans ce sens se signale toutefois dans la nouvelle loi organique sur la Ceni par la création d'un poste de deuxième vice-président de la Ceni, chargé notamment de la sensibilisation électorale²⁸.

Par ailleurs, ne plus permettre que le remplaçant du président de la Ceni rende publics les résultats du vote peut susciter un conflit avec la loi organique sur la Ceni. Celle-ci organise en effet le remplacement du président en cas d'empêchement ou d'absence.

- 4. Des contradictions concernant le régime légal sur le vote électronique.** En cas de divergence entre les résultats issus de la machine à voter et ceux du dépouillement manuel lors d'un vote électronique ou semi-électronique, lesquels doivent être pris en compte ? Sur cette question fondamentale, le législateur tergiverse : alors que l'article 47 accorde à la Ceni le pouvoir de rectifier l'erreur après avoir procédé aux vérifications, l'article 67 consacre la primauté des résultats compilés manuellement sur ceux agréés par la voie électronique.

- 5. Des obligations sans sanctions.** Il s'agit sans doute d'avancées timides. Le législateur a créé de nombreuses obligations pour les membres de la Ceni. Par exemple, pour la première fois, la commission électorale est légalement appelée à afficher dans ses locaux et sur son site internet les résultats provisoires bureau de vote par bureau de vote.

Toutefois, la loi ne précise pas dans quelle périodicité cette obligation doit être remplie et ne prévoit aucune sanction en cas de non respect de cette obligation. Dans sa proposition de loi initiale, le G13 préconisait la nullité des résultats non publiés bureau par bureau au centre local de compilation. Le législateur a justifié le rejet des sanctions proposées par le fait que la loi organique de la Ceni en consacrait déjà. La nature de ces sanctions est pourtant différente : celles de la loi organique sur la Ceni sont généralement relatives à la gestion administrative et financière de la commission électorale ainsi qu'à l'éthique de ses membres. En tant que telles, elles se limitent à la démission d'office ou à la déchéance des membres de la Ceni. Par contre, celles proposées dans la version initiale du texte modifiant la loi électorale étaient spécifiques aux résultats des scrutins avec des conséquences pénales. De fait, sans sanctions, ces obligations ressemblent à de simples recommandations faites à la Ceni.

- 6. L'incitation en faveur de la représentativité des femmes sur les listes.** La nouvelle loi électorale exempte du paiement de la caution, toute liste qui aligne au minimum 50 % de femmes dans une circonscription. Il s'agit, certes, d'une avancée car les partis disposant de peu de moyens financiers recourront à ce dispositif, mais cela ne suffira pas à garantir une représentativité des femmes dans les assemblées électives après les scrutins.

Un autre mécanisme plus concret pour promouvoir les candidatures féminines, préconisé par le G13, n'a par ailleurs pas été retenu. Il consistait à obliger les partis ou regroupements politiques à établir des listes « *en tenant compte de la représentativité de la femme en concurrence d'au moins d'un tiers des candidats présentés et en tenant compte de la personne vivant avec handicap* » dans une circonscription de plus de deux sièges. La version initiale de la proposition de loi instituait aussi la non-représentation des femmes et des personnes vivant avec handicap comme « *motif d'irrecevabilité de la liste* ».

- 7. La transparence électorale nominale.** « *Les innovations apportées [à la loi électorale] touchent généralement à la transparence des opérations de vote, au mode de scrutin et à la certification des*



résultats qui participent à l'amélioration du système électoral », affirme d'emblée la nouvelle loi électorale. Pourtant, toutes ces innovations initiales ont été rejetées ou amendées, voire vidées de leur substance. Par exemple, l'obligation de publier les résultats bureau de vote par bureau de vote au niveau des centres locaux de compilation, sous peine de nullité de ces résultats, s'est transformée en simple obligation d'afficher les résultats provisoires publiés bureau de vote par bureau de vote dans les locaux de la Ceni et sur son site internet.

Comparativement aux attentes des parties prenantes au processus électoral (Ceni, société civile et partis politiques) exprimées dans leurs différents documents précités et à la proposition de loi du G13, l'amélioration tant attendue du système électoral n'a pas eu lieu. Non seulement la réforme électorale n'a pas été consensuelle, mais elle présente des lacunes et apporte peu de changements enclins à favoriser la crédibilité du processus électoral.

Déficit de confiance des parties prenantes

Compte tenu des faiblesses de ces réformes électorales, plusieurs formations politiques et organisations de la société civile ne sont pas convaincues que le processus électoral en cours puisse largement différer des précédents. Cette perception est renforcée par le manque de confiance dans certaines institutions impliquées dans le processus électoral, la non-inclusivité du processus électoral et la résurgence des restrictions de l'espace politique.

La mainmise sur les institutions impliquées dans la gestion des élections

Sous Kabila, le contrôle politique des institutions impliquées dans la gestion des élections était, cycle électoral après cycle électoral, décrié. Avec son successeur, Tshisekedi, ce constat persiste. Progressivement, à partir de fin 2020, lorsque le nouveau chef de l'État parvient à renverser les rapports de force, il fait en sorte de s'assurer du soutien de la Ceni et de la Cour constitutionnelle. Cela suscite de sérieuses craintes quant à l'impartialité de ces institutions, à l'instar de ce qui s'était produit lors de

précédents cycles électoraux.

Portée par la modification de sa loi organique intervenue le 4 juillet 2021, la réforme de la Ceni n'a pas mis fin au déséquilibre entre les trois composantes représentées au sein de la commission électorale. Bien que, dans le texte, la société civile soit passée de trois à cinq délégués, la majorité et l'opposition ont conservé chacune respectivement six et quatre représentants au sein de la centrale électorale. De même, la confusion entre bureau et plénière de la Ceni est restée savamment entretenue dans la loi organique : les membres du premier, organe de gestion, sont également membres de la seconde, organe de contrôle²⁹. Cette architecture rend difficile les contrepoids internes au sein de cette institution.

Ces faiblesses systémiques de la Ceni ont été aggravées par le processus de mise en place de ses actuels animateurs³⁰. Le manque de consensus entre les confessions religieuses autour de la désignation du président de la Ceni a fragilisé la crédibilité de l'institution. Le choix de Denis Kadima fut contesté par les Églises protestante et catholique. Cet expert électoral renommé est soupçonné par ses détracteurs d'être proche du président Tshisekedi. Et le fait que l'UDPS, parti présidentiel, a soutenu en coulisse sa candidature à la tête de la Ceni n'a fait que renforcer ces suspicions de connivence. Publié en août 2022, le sondage du GEC et du Bureau d'études, de recherche et de consulting international (Berci), crédite Kadima de seulement 28 % d'opinions favorables.³¹ Et 45 % des Congolais sondés n'ont pas confiance dans la Ceni pour organiser des élections crédibles, libres et transparentes.

L'opposition politique ne dispose pas officiellement de délégués au sein de l'équipe actuelle de la Ceni. Saisie par le bureau de l'Assemblée nationale pour désigner ses délégués, elle avait décliné l'offre. De son côté, le FCC continue de dénoncer, principalement, le défaut de consensus autour du processus de désignation du président de la Ceni. Pour sa part, Lamuka pointe la persistance de la politisation de la commission électorale. Finalement, Didi Manara, fraîchement éjecté de ses fonctions de président du groupe parlementaire du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) à l'Assemblée nationale, jouera les trouble-fête à la stratégie de l'opposition, en allant déposer, le 15 décembre 2021, la liste des candidats membres de la Ceni pour le compte de l'opposition et ce, malgré son défaut manifeste de qualité pour engager l'opposition. Celle-ci boycottera d'ailleurs, le 23 décembre, la plénière d'entérinement de ces nouveaux membres de la Ceni censés la représenter. Pour autant, l'opposition n'a pas empêché la majorité parlementaire de valider les noms proposés. Le tableau ci-après présente ainsi, du point de vue politique, une Ceni déséquilibrée.



En dépit de quelques frustrations de certains regroupements de la coalition, seule l'USN y est représentée par tous les membres qu'elle a désignés ou cooptés. Et ce, même si, du côté des cinq délégués provenant de la so-

ciété civile, seule la désignation de Kadima a fait l'objet de protestations.



Composition actuelle du bureau et de la plénière de la Ceni

	Noms	Qualité	Composante
1	Dénis Kadima Kazadi	Président	Société civile/confessions religieuses
2	Bienvenue Ilanga	Premier vice-président	Majorité/ PPRD-USN
3	Didi Manara Linga	Deuxième vice-président	Opposition/ PPRD-FCC
4	Patricia Nseyi	Rapporteuse	Majorité/UDPS-USN
5	Paul Muhindo	Rapporteur adjoint	Majorité/G7
6	Agée Aje Matembo	Questeur	Opposition/ATEC/Dypro/FCC
7	Sylvie Birembano	Questeur adjoint	Majorité/AFDC-A
8	Lupemba Mpanga Ndolo	Membre plénière	Majorité/Mouvement de libération du Congo (MLC)
9	Boko Matondo Fabien	Membre plénière	Majorité
10	Ditu Monizi Blaise	Membre plénière	Opposition/Dynamique de l'opposition-Lamuka
11	Roger Bimwala Mampuya	Membre plénière	Société civile/confessions religieuses
12	Jean Ilongo Tokole	Membre plénière	Opposition/AAB-FCC
13	Joséphine Ngalula	Membre plénière	Société civile/organisations féminines
14	Gérard Bisambu	Membre plénière	Société civile/éducation civique et électorale
15	Adine d'Or Omokoko	Membre plénière	Société civile/observation électorale

La Cour constitutionnelle n'échappe pas à ces disputes politiciennes, le pouvoir actuel ayant décidé de continuer à exercer le même contrôle que l'ancien régime sur cette haute juridiction.

En fait, la Cour constitutionnelle congolaise a toujours été sous la coupe des politiques. Dès le départ, craignant sans doute les prérogatives que lui accordent les différentes Constitutions du pays depuis 1960, les décideurs politiques repoussent indéfiniment sa mise en place. Il faudra attendre 2015 pour que la Cour constitutionnelle soit enfin installée. À l'époque, le pouvoir s'assure toutefois d'amoin-drir son rôle de contrepoids. La composition de la Cour constitutionnelle est alors politisée. Des juges sont choisis en fonction de leur loyauté ou de leur proximité vis-à-vis du régime.

La même tactique semble continuer après la présidence de

Kabila. La politisation de la composition de la Cour constitutionnelle s'est même accentuée. En 2020, elle a en effet été au cœur du bras de fer qui opposait le président Tshisekedi et son prédécesseur. Au milieu de cette bataille et dans la confusion, Benoît Lwamba, alors président de la Cour constitutionnelle, démissionne. Le procès-verbal actant sa démission est transmis au chef de l'État le 13 juillet 2020. « *Benoît Lwamba avait par ailleurs rencontré Félix Tshisekedi le 4 juillet afin de l'informer de sa volonté de démissionner de son poste. Outre les raisons personnelles invoquées, et notamment son âge, 75 ans, le magistrat a surtout évoqué auprès du président les "pressions" qu'il dit "continuer" à subir pour motiver sa décision* », révèle dans la foulée *Jeune Afrique*³². Poussant son avantage, Tshisekedi se permet ensuite d'ordonner la mutation, contre leur gré, des deux juges constitutionnels, Noël Kilomba et Jean Ubulu. Ces derniers tenteront, en vain, de s'accrocher à leur poste³³. Trois juges ainsi écartés, le président Tshisekedi est libre de nommer,



le 17 juillet 2020, de nouveaux magistrats : Dieudonné Kaluba Dibwa, issu du quota présidentiel, Kalume Yasengo et Kamulete Badibanga, eux, proviennent du quota du Conseil supérieur de la magistrature, en remplacement de Kilomba et Ubulu nommés à la Cour de cassation.

Kaluba Dibwa, devenu président de la Cour constitutionnelle, est finalement démis de ses fonctions en mai 2022, à l'issue d'un processus opaque de renouvellement des trois membres de la juridiction. Un autre juge est également concerné : Évariste-Prince Funga Molima, issu du Conseil supérieur de la magistrature. Provenant du quota du Parlement, le juge Polycarpe Mongulu, lui, est décédé début

avril à Kinshasa. Pour proposer un remplaçant à ce dernier, Assemblée nationale et Sénat, eux aussi, se tiraillent, chaque président de chambre voulant placer quelqu'un qui lui est loyal³⁴. Une illustration supplémentaire, s'il en fallait encore, de la mainmise des politiques sur la Cour constitutionnelle. Mi-juin 2022, Tshisekedi nomme trois nouveaux juges constitutionnels pour compléter la composition de la Cour.

 Composition actuelle de la Cour constitutionnelle				
	Noms	Date de serment	Autorité de nomination	Quota de provenance
1	Corneille Wasenda N'songo	4 avril 2015	Joseph Kabila	Parlement
2	Mavungu Mvumbi-di-Ngoma Jean-Pierre	4 avril 2015	Joseph Kabila	Président
3	Norbert Nkulu Mitumba	4 juillet 2018	Joseph Kabila	Président
4	François Bokona	4 juillet 2018	Joseph Kabila	Parlement
5	Alphonsine Kalume Yasengo	21 octobre 2020	Félix Tshisekedi	Conseil supérieur de la magistrature
6	Kamulete Badibanga	21 octobre 2020	Félix Tshisekedi	Conseil supérieur de la magistrature
7	Dieudonné Mandzila	15 juin 2022	Félix Tshisekedi	Parlement
8	Christian Bahati Yuma	15 juin 2022	Félix Tshisekedi	Conseil supérieur de la magistrature
9	Sylvain Lumu Mbaya	15 juin 2022	Félix Tshisekedi	Président

La Ceni et l'exclusion des parties prenantes

Malgré tout, comment redonner confiance au processus électoral ? À son arrivée aux affaires, la nouvelle équipe dirigeante de la Ceni semble faire de cette question un objectif central. Elle promet d'améliorer les cadres de concertation entre la commission électorale et les différentes parties prenantes au processus électoral.

Mais, la démarche entreprise par la Ceni dans ce sens peine à convaincre. Dans sa communication sur le processus électoral du 27 juillet 2022³⁵, l'Église du Christ au Congo (ECC), par exemple, estime que « *la Ceni continue à mener des opérations extrêmement importantes sans associer les principales missions d'observation électorale et d'autres partenaires au processus* ». La CENCO partage ce même sentiment d'exclusion.

Ces deux structures seraient-elles tenues à l'écart des activités de la Ceni pour s'être opposées à la désignation de Kadima à la tête de la centrale électorale ? Certains au sein de l'ECC et de la CENCO, consultés par le GEC et Ebuteli, le pensent. D'autres affirment clairement qu'il s'agit d'une vengeance des dirigeants de la Ceni. Ce qui fait dire à l'ECC que « *la Ceni gère le processus électoral comme une affaire privée, et ce, à l'encontre des principes universels de transparence électorale* »³⁶. Jean-Claude Sady, membre de la Symocel, regrette lui aussi que la commission électorale « *ne convie à ses activités que les organisations qui lui sont proches* »³⁷.

Quelques organisations politiques dénoncent également leur exclusion. C'est le cas, entre autres, de l'Action alternative pour le bien-être et le changement (AAB), dirigée par le député Boniface Balamage, resté fidèle à l'ancien président Kabila. Ce regroupement politique a écrit, le



27 juillet, au président de la Ceni pour dénoncer le fait que la commission électorale s'est permis d'inviter au cadre de concertation, en son nom et pour son compte, des personnes n'ayant ni titres et qualités pour l'engager conformément à ses textes statutaires. « *Pareille attitude crée de la confusion et ne fait qu'exacerber la méfiance et les craintes de l'opposition et de la société civile face à la partialité du président de la Ceni*³⁸ », selon l'AAB.

Les restrictions de l'espace politique

Plus l'on s'approche des élections, plus la répression des voix dissidentes s'accroît. L'avènement de Tshisekedi à la tête du pays, en janvier 2019, avait pourtant suscité l'espoir de voir les libertés fondamentales davantage respectées. Et des signaux de rupture avec l'ancien régime ont pu être constatés : la libération des prisonniers politiques, le retour des exilés politiques, l'ouverture de certains médias proches de l'opposition. Même la radiotélévision publique, RTNC, s'était mise à rapporter les activités de l'opposition.

Mais, au cours de l'année 2020, le pouvoir resserre la vis. Il profite de la pandémie liée au Covid-19, pour ordonner, entre autres, la limitation des manifestations politiques. Entre janvier et juillet 2020, Human Rights Watch dit avoir documenté « *au moins 39 cas de menaces et de harcèlement liés à la liberté d'expression et à la liberté de la presse dans la moitié des 26 provinces du pays*³⁹ ».

L'année suivante, avec l'instauration de l'état de siège dans deux provinces du pays, le Nord-Kivu et l'Ituri, le sort du respect des libertés fondamentales ne s'améliore pas. « *Les autorités militaires ont au contraire utilisé leurs pouvoirs exceptionnels pour porter encore plus d'atteintes aux droits des personnes en toute impunité, notamment au droit à la liberté d'expression et de réunion, et au droit à la justice* », dénonce Amnesty International⁴⁰. Depuis l'instauration de cette mesure exceptionnelle, plusieurs personnes, y compris les députés nationaux et provinciaux, sont interpellées notamment pour avoir critiqué la politique sécuritaire mise en place.

À Kinshasa, les poursuites pour offenses au chef de l'État, imputations dommageables ou injures publiques contre les autorités se multiplient. Jean-Marc Kabund-a-Kabund, ancien premier vice-président de l'Assemblée nationale, a ainsi été poursuivi notamment pour propagation de faux bruits. Et Jimmy Kitenge, secrétaire national du PPRD, ex-parti présidentiel, a été détenu pendant plusieurs jours au cachot de l'Agence nationale de renseignements (ANR).

Face à cette résurgence des restrictions de l'espace politique, quelques organisations congolaises et étrangères ainsi que des experts nationaux et internationaux ont adressé, le 8 août 2022, une lettre ouverte à Antony Blinken, secrétaire d'État américain, à l'occasion de sa visite de travail en RDC. Ils ont notamment demandé à ce dernier de « *dénoncer (...) la répression contre les militants, les manifestants et les journalistes, et [de] mettre en garde contre l'intolérance croissante à l'égard des critiques, qui risque de compromettre la tenue en 2023 d'élections libres et crédibles*⁴¹ ».

Vers un « glissement » ou vers des élections bâclées ?

Dans sa feuille de route, publiée le 3 février, la Ceni a veillé à ne pas s'écarter des délais prescrits dans la Constitution pour la tenue des élections⁴². La commission électorale n'a pas non plus omis de signaler que le respect de ces délais se confronte à plusieurs contraintes notamment d'ordre technique et financier.

À 14 mois des échéances électorales, où en est la Ceni ? Depuis octobre 2021, elle s'est lancée dans les opérations de cartographie électorale et annonce vouloir démarrer la révision du fichier électoral dès le mois de décembre 2022. Entre-temps, le calendrier électoral n'a toujours pas été rendu public et le financement de la commission électorale demeure flou. Sans compter que dans l'est du pays, la situation sécuritaire préoccupante risque de compliquer les activités électorales.

Le calendrier électoral se fait attendre

L'équipe dirigeante de la Ceni conduit-elle le processus électoral sans boussole ? En tout cas, en l'absence de calendrier électoral, tout son travail est guidé par la feuille de route publiée au mois de février. Celle-ci est un document interne, dont l'objectif est notamment de servir de base pour des plaidoyers politiques auprès d'autres institutions et de parties prenantes au processus électoral.

Avec des dates précises pour chaque activité, le calendrier électoral qui se fait attendre sera le seul document contraignant. À ce titre, il est l'un des éléments-clés de la transparence des opérations électorales. Il rassure les



parties prenantes quant au respect des délais et leur permet de mieux se préparer aux élections.

Sans calendrier électoral, la Ceni elle-même aura du mal à lever certaines options. Par exemple, la loi sur l'identification des électeurs lui impose d' enrôler les mineurs qui atteindront 18 ans à la date du dernier scrutin du cycle électoral en cours. Une échéance, pour l'instant, inconnue car la feuille de route ne donne que des tranches de périodes dans lesquelles ce dernier scrutin pourrait se réaliser.

À l'absence de calendrier électoral s'ajoute un déficit de communication de la part de la Ceni. Son site internet n'est plus fonctionnel depuis plusieurs mois. Les parties prenantes au processus électoral ne savent généralement pas en avance ce que compte faire la commission électorale. Si elle n'a pas véritablement initié de campagne de sensibilisation sur ses activités, la Ceni participe néanmoins à quelques séances d'information notamment sur la loi électorale récemment promulguée.

La cartographie électorale ne rassure pas

Sur la feuille de route, la mise à jour de la cartographie électorale était prévue entre octobre 2021 et mars 2022. Mais la Ceni a décidé de procéder à sa refonte totale. Entre 2013 et 2015, la stabilisation des cartographies électorales avait pourtant abouti à la production d'un atlas électoral. Selon la commission électorale, cet instrument avait d'ailleurs « *résolu les questions liées à la localisation géo-spatiale des sites de vote, l'installation des sites de vote dans des lieux accessibles et rattachés à des villages mieux identifiés, et également la réduction de la distance entre les sites de vote et leurs électeurs*⁴³ ».

Le choix de la Ceni de ne pas simplement mettre à jour cette cartographie électorale interroge. D'autant que la refonte nécessite plus de moyens financiers. Car l'opération implique le déploiement d'équipes sur l'ensemble du territoire national pour collecter les données ainsi que le recrutement d'agents temporaires en appui sur certains sites.

Aussi, ces opérations ne se sont pas déroulées dans le délai prévu dans la feuille de route. Alors qu'elles devaient se clôturer en mars, elles ont débuté concrètement en avril, avec le déploiement des équipes. Celles-ci ont passé près de quatre mois sur le terrain. Au moment où nous publions ce rapport, la première cartographie, qui permettra de déterminer les centres d'inscription, n'est pas

encore validée. Sans cartographie électorale complète, la Ceni aura du mal à lancer la révision du fichier électoral, préalable à d'autres étapes clés du processus électoral.

Autre bémol : l'absence de surveillance du processus de refonte de la cartographie électorale. Dans sa proposition de loi initiale modifiant la loi électorale, le G13 préconisait que la publication de la cartographie soit un processus participatif, ouvert et transparent entre toutes les parties prenantes au processus électoral. Mais le législateur en a décidé autrement, en laissant cette opération à la seule discrétion de la Ceni. Celle-ci n'a pas clairement défini les modalités d'observation de cette activité par les formations politiques et les organisations de la société civile. Une dizaine d'opposants interrogés confient leur crainte de voir la Ceni s'arranger pour prévoir plus de centres d'inscription des électeurs dans des circonscriptions acquises à la majorité au pouvoir. Ou, globalement, que la Ceni répartisse inégalement les centres d'inscription des électeurs entre leurs fiefs électoraux et ceux des membres de l'USN.

L'imbroglio autour de la mutualisation des opérations d'enrôlement et de recensement

Officiellement, le gouvernement s'est engagé à « *ne pas conditionner la tenue des élections à la réalisation complète du recensement et de l'identification de la population*⁴⁴ ». Mais, en coulisse, il livre une bataille contre la Ceni sur la question de la mutualisation des opérations d'enrôlement des électeurs, d'identification de la population et du recensement général de la population. Le 15 février 2022, Kadima a sollicité le président Tshisekedi pour plaider en faveur de la séparation claire de ces opérations au risque de retarder le processus électoral⁴⁵. Et le président de la Ceni a cru avoir été entendu jusqu'à ce que, le 2 mars, un décret du Premier ministre portant organisation de la mutualisation de ces mêmes opérations⁴⁶ ne vienne semer le doute. Ce décret précise toutefois que la mutualisation ici n'est qu'une « *simple mise en commun des ressources humaines, techniques, logistiques et matérielles (...)* ».

Pour le gouvernement, mutualiser ces opérations permettrait de « *réduire les coûts et [de] rationaliser les délais opérationnels*⁴⁷ ». Des sources gouvernementales parlent d'une possible économie d'environ 300 millions de dollars sur le budget global des élections. À la Ceni qui s'inquiète de l'incidence de cette démarche sur le respect des échéances électorales, le gouvernement répond :



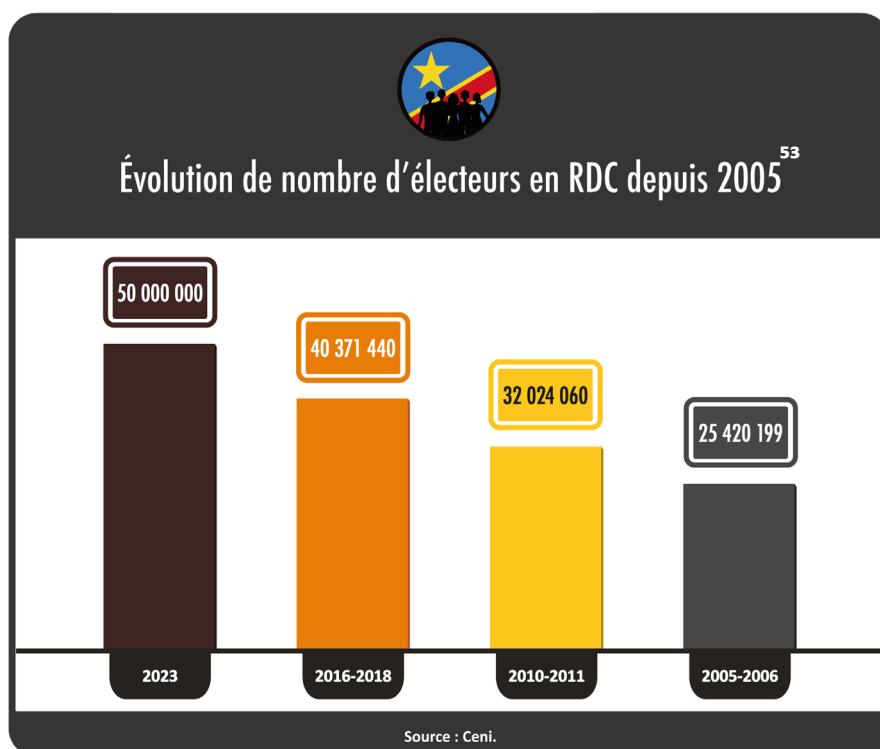
« La centrale électorale devra privilégier la collecte des données des électeurs afin de respecter la contrainte des délais constitutionnels⁴⁸. » Autrement dit, ce sont les opérations d'enrôlement qui seraient prioritaires à celles d'identification et de recensement de la population et de l'habitat que devront conduire l'Institut national de la statistique (INS) et l'Office national de l'identification de la population (Onip).

C'est dans ce contexte plus ou moins confus que la Ceni se prépare à lancer l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs. Elle a décidé d'acquérir les kits d'enrôlement auprès de l'entreprise sud-coréenne Miru Systems. C'est la même société qui avait livré les machines à voter pour les élections de 2018. Cette attribution de marché a été contestée, sans succès, auprès de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) par la société Smartmatic, basée à Floride (États-Unis). Cette dernière estimait avoir soumis l'offre la moins disante⁴⁹.

Désormais, après le test des kits d'enrôlement, la Ceni attend la livraison de ces équipements autour du 10 décembre 2022⁵⁰. Elle pourrait alors débiter concrètement la révision du fichier électoral vers fin décembre.

En attendant, elle s'attellera à finaliser le processus de recrutement du personnel temporaire⁵¹ suspendu pour des besoins de validation de la cartographie des centres d'inscription. La formation de ces agents temporaires est programmée à partir du mois d'octobre 2022.

Selon les projections de la Ceni consécutives à la refonte de la cartographie électorale, la révision du fichier électoral pourrait se dérouler dans près de 22 000 centres d'inscription, répartis en trois aires opérationnelles. Chacune de ces trois aires opérationnelles disposera de ses propres kits en vue d'enrôler les électeurs durant 60 jours. L'opération débutera ainsi dans les provinces de l'ouest du pays (aire opérationnelle 1), puis dans celles du Centre (aire opérationnelle 2) et dans celles de l'Est et dans les cinq pays - Afrique du Sud, Belgique, Canada, États-Unis, France - retenus pour l'enrôlement des Congolais vivant à l'étranger (aire opérationnelle 3). La Ceni espère identifier et enrôler 45 électeurs par jour dans chaque centre d'inscription⁵². Ce qui justifie des projections autour de 50 et 60 millions d'électeurs enrôlés pour les prochaines élections.



Pour le fichier électoral révisé, la Ceni envisage de prendre en compte l'iris au moment de la capture. Cette innovation pourrait cependant poser quelques problèmes. D'abord, ce procédé n'est pas prévu dans la loi portant identification et enrôlement des électeurs. À défaut de

la révision du cadre législatif, la commission électorale se retrouverait en marge des dispositions légales, à l'instar de l'introduction de la machine à voter lors des élections de 2018.



Autre difficulté en vue : la phase pilote annoncée d'enrôlement des Congolais vivant dans cinq pays étrangers. Volontairement, la Ceni a exclu les neuf pays limitrophes de la RDC. Ce qui pose la question de l'égalité entre Congolais de l'étranger. En principe, la législation en vigueur voudrait que tous les Congolais prennent part au vote. Lors des cycles électoraux précédents, ne disposant pas des moyens techniques et financiers pour enrôler les Congolais vivant en dehors du pays, la Ceni a dû alors solliciter un moratoire à l'Assemblée nationale pour les exclure du processus électoral.

Pour les élections à venir, les Congolais vivant en Afrique du Sud, en Belgique, au Canada, aux États-Unis et en France pourraient enfin s'inscrire sur les listes d'électeurs. Mais, une brèche légale reste ouverte pour les autres Congolais vivant dans des pays non concernés par cette phase pilote, surtout ceux qui résident dans un État où la RDC ne dispose pas de représentation diplomatique ou consulaire. La loi les autorise à « *se faire identifier et enrôler dans un centre d'inscription proche de [leur] lieu de résidence*⁵⁴ ». Ce qui pourrait alourdir davantage le processus en termes de nombre de personnes à enrôler et aggraver le problème de la détermination exacte des circonscriptions électorales.

Des circonscriptions électorales à réajuster

La phase pilote d'enrôlement des Congolais de l'étranger a le mérite de déclencher la matérialisation d'une des promesses du président Tshisekedi. Mais, techniquement, il y a encore du chemin à parcourir. En l'état, la législation électorale est muette sur le vote des Congolais de l'étranger aux législatives. Pour l'élection des députés nationaux, les Congolais vivant en dehors du pays ne sont, pour l'instant, rattachés à aucune circonscription électorale et il n'existe, par conséquent, pas de sièges pour leurs éventuels représentants à l'Assemblée nationale. Ils pourraient néanmoins voter lors de la présidentielle suivant les modalités à déterminer par la Ceni⁵⁵.

À l'intérieur du pays, des ajustements sont attendus. Selon les dernières opérations de stabilisation de la cartographie des entités territoriales, menées par la Ceni et le ministère de l'Intérieur, « *la RDC dispose de 33 villes, 310 communes, 145 territoires, 470 secteurs, 264 chefferies, 5 909 groupements et 88 710 villages*⁵⁶ ». Cet exercice avait conduit à surseoir certains décrets, portant création de nouvelles entités, pris en 2013 et 2015. Plusieurs provinces étaient concernées : Katanga, Kasai Occidental, province Orientale, Équateur, Bandundu, Bas-Congo, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema⁵⁷.

Or, depuis 2017, plusieurs de ces nouvelles entités territoriales ont été réhabilitées. Certaines d'entre elles sont même actuellement pourvues des autorités exécutives. C'est le cas notamment des villes de Baraka, d'Uvira et de Kamituga, au Sud Kivu. Aujourd'hui encore, ces entités ne sont pourtant pas retenues comme circonscriptions électorales, conformément à la loi. Il en est de même de Lumumba-ville, dans la province du Sankuru. Les conflits éventuels autour de la reconnaissance, ou non, de ces nouvelles villes auront une incidence sur les élections locales, voire sur les législatives nationales et provinciales, en termes d'équité entre les entités.

Trois options s'offrent à la Ceni : soit elle sollicite une nouvelle modification de la loi électorale afin que celle-ci s'adapte aux réalités de l'innovation du vote des Congolais de l'étranger ; soit elle règle elle-même certains de ces problèmes à travers les mesures d'application de la loi électorale, la Ceni ayant aussi la mission de procéder au découpage des circonscriptions au prorata des données démographiques actualisées⁵⁸ ; ou soit, comme en 2015, elle cherche un compromis avec le gouvernement sur la problématique relative à l'actualisation des entités territoriales du pays.

Des décaissements irréguliers de fonds

En RDC, le financement de la Ceni s'estompe systématiquement après la tenue des élections. Parfois, des décaissements de fonds sont opérés de manière irrégulière afin d'assurer le fonctionnement de l'institution et de rémunérer le personnel. Le fait qu'à l'issue de chaque cycle électoral, la commission électorale doit renouveler son équipe dirigeante ne fait que renforcer cet état de fait. En l'occurrence, le processus de remplacement de l'équipe Nangaa, arrivée fin mandat, en 2019, a été lancé en 2020 mais n'a abouti qu'en octobre 2021. Entre-temps, la Ceni ne recevait plus suffisamment de crédits de la part du gouvernement.

Investi fin avril 2021, le Premier ministre Sama Lukonde s'est engagé à prévoir dans le budget de chaque année des crédits nécessaires pour le financement des élections. À cet effet, il a alloué 500 millions de francs congolais, soit environ 250 millions de dollars américains, dans le budget 2022 pour le compte des fonds des opérations électorales. Une façon de rattraper le retard accumulé dans le financement du processus électoral. À combien s'élève le budget global du processus électoral ? Plusieurs sources consultées l'estiment à près de 900 millions de dollars⁵⁹. La Ceni, elle, s'abstient de rendre public le budget des élections. Il s'agit là d'un grave souci de transparence dans la gestion des fonds publics.



Pour l'instant, la commission électorale semble privilégier des demandes graduelles de financement auprès du gouvernement. Il s'agirait de tenir compte des difficultés de trésorerie en vue d'éviter de sous-estimer ou surestimer ses

besoins. Pour l'année 2022, la Ceni a sollicité 624 millions de dollars⁶⁰, soit 392 millions de plus par rapport à ce qui lui a été alloué dans le budget de cette année.



Pour le cas particulier de l'exercice 2022, encore en cours d'exécution, sur les 581 709 843 352 francs congolais votés, soit environ 290,8 millions de dollars américains, il était prévu de décaisser 290 855 921 676 francs congolais, soit environ 145 millions de dollars, au mois de juin 2022. Mais seulement près de 55 millions de dollars ont été versés au 30 juin. Ce qui représentait un taux d'exécution de 37,8 % seulement.

Après les contradictions, par médias interposés, entre le ministère des Finances et la Ceni au sujet du taux de décaissement des fonds opérationnels, la commission électorale n'affiche plus publiquement ses inquiétudes à ce sujet.

De son côté, le gouvernement multiplie des annonces de mise à disposition de fonds en faveur de la Ceni. Le 7 octobre 2022 par exemple, Nicolas Kazadi, ministre des Finances, a informé le conseil des ministres qu'après avoir obtenu en septembre 60 millions de dollars américains⁶¹, la Ceni a bénéficié de nouveau d'une dotation de 47 millions de dollars américains. Ce qui porte le financement du processus électoral à 345,8 millions de dollars américains à ce jour. Malgré tout, à quelques mois de la clôture de l'exercice budgétaire en cours, le gouvernement n'a pas encore doté la commission électorale des crédits que cette dernière lui a sollicité pour l'année 2022.

Entre le respect des délais et l'intégrité électorale

Le gouvernement et la Ceni ne cessent de rassurer : les élections se tiendront dans les délais, soit d'ici fin 2023. Dans la partie est du pays, la situation sécuritaire est pourtant préoccupante, avec notamment la résurgence du Mouvement du 23-Mars (M23). Soutenu par le Rwanda, selon le groupe d'experts des Nations unies, ce groupe armé contrôle la cité frontalière de Bunagana, dans le Nord-Kivu, depuis le mois de juin 2022. La province entière et sa voisine de l'Ituri se trouvent sous l'état de siège depuis mai 2021.

Cette instabilité sécuritaire interroge la capacité de la Ceni à mener sereinement des activités liées aux élections dans cette partie du territoire national. Il en est de même de Kwamouth, dans le Mai-Ndombe, où l'on signale depuis plusieurs semaines des violences entre les communautés yaka et teke. Et plus globalement, au regard de différentes poches d'insécurité dans le pays, l'ECC appelle le gouvernement à « présenter un plan global de sécurisation des élections dans les zones exposées aux conflits armés⁶² ». Dans la même optique, le ministère de l'Intérieur devrait songer à l'actualisation du décret du 6 mai 2005 portant plan opérationnel de sécurisation du processus électoral, aujourd'hui dépassé.

En attendant, de différents entretiens avec les membres de la Ceni, il ressort une détermination apparente de rattraper le retard afin de tenir les délais. Certains assurent que plusieurs activités électorales se chevauchent, quand



d'autres promettent l'accélération de la cadence au fur et à mesure que les moyens financiers sont mis à la disposition de la Ceni. L'idée de supporter un coût financier double ou triple des élections n'est pas exclue. La Ceni vient d'ailleurs de conclure le marché des kits d'enrôlement pour environ 93 millions de dollars américains⁶³, soit le double du montant déboursé pour acquérir ces kits en 2016 (46 millions). Elle envisage, en outre, de privilégier la voie aérienne pour l'acheminement de ses matériels afin d'éviter les retards qu'entraînerait la voie fluviale.

Toutefois, l'effectivité de certaines activités dépend de la réalisation complète d'autres. Le projet de loi portant répartition des sièges, par exemple, ne saurait être déposé à l'Assemblée nationale avant que les statistiques des électeurs ne soient disponibles. Il en est de même de la convocation de l'électorat qui, du reste, n'a pas été prévue dans la feuille de route de la Ceni.

Qu'à cela ne tienne, la Ceni compte réduire certains délais. Sur sa feuille de route, elle ne prévoit par exemple que six mois pour les opérations d'enrôlement. Celles-ci pourraient ainsi se clôturer au mois de juin 2023, si elles démarrent en décembre 2022. Aucune mention cependant sur la place de certaines étapes importantes dans la fiabilisation du fichier électoral, à l'instar du nettoyage du fichier ou de l'audit interne ou indépendant. Aussi, en référence aux précédents cycles électoraux, il faudrait considérer en principe huit ou 10 mois à partir de la livraison des kits d'enrôlement par le fournisseur en décembre 2022 pour espérer avoir un fichier électoral consolidé. C'est presque sur ces délais que les missions d'évaluation de l'ONU⁶⁴ et de l'Organisation internationale de la francophonie⁶⁵ avaient penché en 2016 pour la constitution du fichier électoral ayant permis d'organiser les élections de 2018.

	Processus électoral	Période d'enrôlement	Durée totale
1	2005-2006	Du 2 février 2005 au 15 juillet 2006	15 mois
2	2010-2011	Du 7 juin 2010 au 14 août 2011 ⁶⁶	13 mois
3	2016-2018	Du 31 juillet 2016 au 31 janvier 2018	18 mois

Dans une étude récente commandée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), deux experts estiment qu'il faudra environ 640 jours (21,3 mois)⁶⁷ à la Ceni pour organiser les élections à partir de la promulgation de la nouvelle loi électorale. Autrement dit, sans précipitation, les scrutins directs auraient lieu, au mieux, durant le premier semestre 2024. Les chercheurs Gérard Gerold et Mathieu Mérino sont convaincus qu'organiser coûte que coûte les élections d'ici fin 2023 impacterait négativement la qualité des scrutins et, éventuellement, leur intégrité.

L'enjeu politique est par ailleurs considérable. Pour le pouvoir, tenir les échéances électorales apporterait un certain crédit à l'engagement pris par le président Tshisekedi de ne pas cautionner un quelconque « glissement » du calendrier électoral. Mais cela permettrait surtout au candidat-président de se présenter aux élections en dis-

posant d'un rapport de forces favorable : il a aujourd'hui la mainmise sur la territoriale, le gouvernement, le Parlement, voire certaines institutions impliquées dans le processus électoral, à l'instar de la Cour constitutionnelle. Le président sortant dispose aussi des moyens de l'État. Serait-il pour autant tenté de pousser à la tenue d'élections bâclées au risque de voir, une fois de plus, leurs résultats contestés ?

Ne pas organiser les élections dans les délais offrirait à l'opposition et à certaines organisations de la société civile un moyen de pression décisif. Le pouvoir qui a toujours refusé, jusqu'ici, de s'engager dans la voie des négociations politiques y sera contraint. Kabila en a fait l'expérience après le report des élections initialement prévues en 2016. Aujourd'hui en difficulté pour faire descendre la population dans la rue afin de protester contre les différents passages en force du pouvoir, l'opposition sem-



ble attendre ce moment pour remobiliser et réclamer la convocation d'un dialogue politique. « *Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra de nouveau essayer de pousser le pouvoir aux nouvelles réformes électorales, à la restructuration de la Ceni et au compromis sur la composition des juges constitutionnels* », espère un collaborateur de Kabila⁶⁸.

Conclusion et préconisations politiques

La RDC risque de rater l'opportunité de remettre son processus électoral en ordre. Les scrutins de l'après Kabila, avec l'alternance pacifique au sommet de l'État, semblent pourtant offrir au pays l'occasion de rectifier le tir. De faire en sorte que les élections retrouvent leur essence. Plusieurs propositions de réformes électorales ont été mises sur la table, notamment la proposition de loi du G13. Mais, les intérêts politiques ont fini par étouffer l'élan de rupture. Tout indique aujourd'hui que l'on s'achemine vers un processus électoral qui porte déjà les germes de la tension et de la contestation.

Ce rapport-diagnostic est également revenu sur les principales raisons de la controverse autour des résultats des élections de 2018. Il suggère en effet que tout part de la volonté politique de contrôler la commission électorale censée être indépendante. Cette caporalisation de l'organe de gestion électorale commande par la suite des choix et des décisions techniques et politiques qui dénaturent le jeu électoral.

Toute proportion gardée, le scénario de 2018 pourrait se répéter lors des prochaines élections. Le président Félix Tshisekedi a réussi à presque tout contrôler et compte bien pousser son avantage pour conserver le pouvoir. Dans la précipitation et avec des décaissements irréguliers, la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) s'active à organiser des élections dans les délais, tout en rappelant les différentes contraintes sur son chemin. Le sceptre du « *glissement* » n'est donc pas si loin du processus électoral en cours. L'opposition et une partie de la société civile lorgnent le moment pour exiger le dialogue politique. Le tableau des éternels arrangements politiques pour le partage des responsabilités politiques se remet progressivement en place. Au détriment du sauvetage de ce processus électoral mal embarqué. Sauf si ces éventuelles négociations politiques ne s'articulent que sur les modalités pratiques d'améliorer le système électoral actuel.

C'est la quête de la confiance dans le processus électoral qui devrait être la priorité des parties prenantes. À commencer par la Ceni elle-même. Elle doit véritablement chercher à rassurer. Cela passe notamment par l'inclusivité au sein de ses cadres de concertation ; la publication d'un calendrier électoral raisonnable et d'un budget détaillé de toutes les opérations électorales ainsi que du plan décaissement convenu avec le gouvernement ; la sensibilisation et l'éducation civique et électorale autour des opérations électorales en cours et les textes législatifs et réglementaires. La commission électorale se doit également d'anticiper les critiques sur le prochain recours aux machines à voter, en replaçant cette question au centre du débat public et en donnant accès à toutes les informations relatives aux modalités de leur utilisation. Ses dirigeants devraient s'engager publiquement à afficher dans les locaux de la Ceni et sur son site internet les résultats provisoires bureau de vote par bureau de vote.

Au gouvernement de la République, nous recommandons :

- d'assurer au bénéfice de la Ceni un décaissement accéléré et régulier des fonds suivant le plan conjointement arrêté ;
- de faire cesser les différentes restrictions qui pèsent sur les libertés fondamentales et les harcèlements contre les acteurs de l'opposition ;
- de définir un plan de sécurisation du processus électoral en vue de mitiger les risques de violence susceptibles de perturber la bonne tenue des élections, surtout dans les zones en proie à l'insécurité notamment dans l'est du pays et au Mai-Ndombe.

Quant au Parlement, nous recommandons :

- d'accorder à la Ceni des crédits adéquats aux opérations électorales dans le budget 2023 ;
- d'accorder le bénéfice de l'urgence à la loi portant répartition des sièges au cours de ses prochaines sessions ;
- d'assurer un contrôle régulier sur l'utilisation des fonds alloués à la Ceni.

Les organisations de la société civile, les structures des confessions religieuses comprises, devraient commencer la surveillance de toutes les activités électorales en cours. Encore faut-il que la Ceni leur accorde l'accès à l'information et qu'elles aient les moyens conséquents.



Références

1. Joseph Kasa-Vubu, premier président du pays, avait été relevé de ses fonctions à la suite d'un coup d'État perpétré par Mobutu Sese Seko en 1965. Après 32 ans au pouvoir, Mobutu a été chassé du pouvoir, le 17 mai 1997, par Laurent-Désiré Kabila, alors chef rebelle soutenu notamment par le Rwanda. En janvier 2001, Kabila a été assassiné et son fils, Joseph Kabila, lui a succédé au pouvoir.
2. Jean Otemikongo Mandefu, *Élections et changement politique en République démocratique du Congo. Six décennies perdues pour le développement*, L'Harmattan, Paris, 2021, p.302.
3. RFI, « "Machines à voter" en RDC : Corneille Nangaa répond aux États-Unis », 14 février 2018, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20180214-rdc-ceni-vote-electronique-etats-unis-nangaa-machine-elections-decembre>, consulté le 5 septembre 2022.
4. Voir à ce sujet l'article 237 ter de la loi n° 06/006 du 09 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° 15/001 du 12 février 2015 et la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 : « *Le mode de vote électronique ne peut être appliqué pour les élections en cours.* »
5. Lassaad Ben Ahmed, « RDC : "Machine à voter" ou machine à "tricher" ? », AA, 7 mars 2018, disponible sur <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/rdc-machine-%C3%A0-voter-ou-machine-%C3%A0-tricher-1082156>, consulté le 5 septembre 2022.
6. Centre Carter, *Les élections présidentielles, parlementaire et provinciales harmonisées de 2018. République démocratique du Congo. Mission d'experts électoraux*, disponible sur https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-2018-election-report-final-fr.pdf, consulté le 5 septembre 2022.
7. Groupe d'étude sur le Congo, *RDC : les élections de tous les dangers. Note 1 : la politisation des institutions chargées du processus électoral*, New York, Centre pour la coopération internationale, octobre 2018, disponible sur https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2018/10/CRG_Final_high-res.pdf, consulté le 19 septembre 2022.
8. The Sentry, *Élections en RDC. Reports et signaux d'alarme, septembre 2019*, disponible sur https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2018/09/Elections-en-RDC_Septembre2018_FR.pdf, consulté le 20 septembre 2022.
9. Westminster Foundation For Democracy, *Étude de la machine à voter. République démocratique du Congo, août 2018*, disponible sur <http://docplayer.fr/111107375-Etude-de-la-machine-a-voter-republique-democratique-du-congo-aout-sommaire.html>, consulté le 20 septembre 2022.
10. Symocel, *Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019, mai 2019*, disponible sur <https://eisa.org/pdf/drc2019symocel.pdf>, consulté le 5 septembre 2022.
11. Article 65 de la décision n° 001 bis/CENI.BUR/18 du 19 février 2018 portant mesures d'application de la loi n°06/006 du 09 mars 2006 relative à l'organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée et complétée à ce jour.
12. Centre Carter, *Les élections présidentielles, parlementaire et provinciales harmonisées de 2018. République démocratique du Congo. Mission d'experts électoraux*, disponible sur https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-2018-election-report-final-fr.pdf, consulté le 5 septembre 2022.
13. Ilhame Taoufiq, « Élections en RDC : Martin Fayulu est-il le vrai vainqueur ? », TV5 Monde, 15 janvier 2019, disponible sur <https://information.tv5monde.com/afrique/elections-en-rdc-martin-fayulu-est-il-le-vrai-vainqueur-279963>, consulté le 16 août 2022
14. Centre Carter, *Les élections présidentielles, parlementaires et provinciales harmonisées de 2018. République démocratique du Congo. Mission d'experts électoraux, op.cit.*
15. Symocel, *Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019, op.cit.*
16. Simon-Pierre Nanitelamio, *République démocratique du Congo. Rapport d'évaluation des besoins électoraux*, Kinshasa, 26 mai 2022, ONU, p.5.
17. Typhaine Roblot et al., *Recommandations pour la réforme électorale en République démocratique du Congo*, Série de livres blancs, août 2019, IFES, p.23, disponible sur https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/ifes_recommandations_for_electoral_reform_in_the_democratic_republic_of_the_congo_august_2020.pdf, consulté le 11 octobre 2022.
18. CEPPS, *Évaluation des préparatifs électoraux en République démocratique du Congo. 28 février - 9 mars 2018*, mai 2018, p.12, disponible sur https://www.ndi.org/sites/default/files/cepps_drc_2018_electoral_preparation_assessment_final_external.pdf, consulté le 11 octobre 2022.
19. Voir l'exposé des motifs de la n°22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée et complétée à ce jour.
20. Symocel, *Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019, op.cit.*



21. Parmi les textes législatifs susceptibles d'être concernées par les réformes électorales : la loi organique sur la Ceni, la loi électorale, la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, loi sur les partis politiques.
22. Certaines dispositions de la Constitution sont également concernées par l'élan de réforme, notamment celles consacrant le scrutin présidentiel à un tour.
23. Voir à ce sujet le « *référentiel de la société civile pour les réformes électorales* », disponible sur <https://audf-rdc.org/wp-content/uploads/2020/09/Forum-JIONAREF-Forum-de-la-Soci%C3%A9t%C3%A9-civile-.pdf>, consulté le 20 septembre 2022.
24. Initialement, le G13 est composé de : Henri-Thomas Lokondo (Parti lumumbiste unifié et alliés, Palu/a, aujourd'hui décédé), Charles Makengo (Alliance des mouvements kongo, AMK), Patrick Muyaya (Palu/a) et Jean-Jacques Mamba (Mouvement de libération du Congo, MLC), élus de Kinshasa ; Jean-Marc Mambidi (Alternance pour la République, AR), élu de Watsa ; Juvénal Munubo (Union pour la nation congolaise, UNC), élu de Walikale ; Claudel André Lubaya (AMK), élu de Kananga ; Jacques Ndjoli (MLC), élu de Boende ; Delly Sesanga (AR), élu de Luiza ; Paul Nsapu, membre de la société civile ; Daniel Mukoko, ancien vice-Premier ministre ; Jean-Pierre Muongo, ancien directeur général de l'Office congolais des postes et télécommunications (OCPT), Manya Riche, coordonnatrice de Congo Peace Center.
25. Entretien avec un haut cadre du FCC, le 4 août 2022, à Kinshasa.
26. Voir le document intitulé Contribution de l'USN à la révision de la loi électorale. Proposition de réécriture de quelques dispositions 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, loi n°15/001 du 12 février 2015 et la loi n°17/013 du 24 décembre 2017, Kinshasa, avril 2022.
27. *Talatala*, « Exclusif - Réforme de la loi électorale : ce que contient le rapport de la commission PAJ », 2 juin 2022, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/49/>, consulté le 21 septembre 2022.
28. Groupe d'étude sur le Congo, *Réforme de la Ceni en RDC. De nécessaires garde-fous à l'impossible dépolitisation*, New York, Centre pour la coopération internationale, janvier 2021, disponible sur <https://cic.nyu.edu/sites/default/files/rapport-final-gec-01-2021-reforme-ceni-necessaires-garde-de-fous-impossible-depolitisation-rdc.pdf>, consulté le 21 septembre 2022.
29. Voir à ce sujet EurAc, *Élections de 2023 en République démocratique du Congo : rectifier les erreurs du passé pour consolider la démocratie*, Bruxelles, avril 2022, p. 17, disponible sur https://www.eurac-network.org/sites/default/files/eurac-rapport_2021-fr-web.pdf, consulté le 11 octobre 2022 et Ithiel Batumike M et al., « *Réformes électorales et consolidation de la démocratie en RDC* », in R. Ndayiragije et al., *Conjonctures de l'Afrique centrale 2021*, Paris, L'Harmattan, Cahiers africains, n°97, p.139.
30. Ce processus s'est déroulé en violation de la loi organique de la Ceni et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale en ce qui concerne la direction et la composition de la commission paritaire chargée d'examiner les candidatures déposées par les composantes délégantes. Cette commission n'a jamais connu la participation des députés de l'opposition en nombre égal à ceux de la majorité, en plus d'être présidé par le député UDPS André Mbata, alors que ce dernier étant président d'une commission permanente, la PAJ, ne devrait plus diriger une commission spéciale, selon le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.
31. GEC et Ebuteli, *Élections de 2023 : les Congolais ne se font pas des illusions*, août 2022, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/08/note-thematique-elections.docx-6.pdf>, consulté le 21 septembre 2022.
32. *Jeune Afrique*, « RDC : imbroglie autour de la démission de Benoît Lwamba, président de la Cour constitutionnelle », 15 juillet 2020, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1015383/politique/rdc-imbroglie-autour-de-la-demission-de-benoit-lwamba-president-de-la-cour-constitutionnelle/>, consulté le 21 septembre 2022.
33. *RFI*, « RDC : les juges Kilomba et Ubulu refusent de quitter leur siège à la Cour constitutionnelle », le 5 août 2020, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200805-rdc-juges-kilomba-ubulu-si%C3%A8ge-cour-constitutionnelle>, consulté le 21 septembre 2022.
34. *Talatala*, « Désignation du juge constitutionnel: pourquoi ça coince au parlement ? », le 23 mai 2022, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/47/>, consulté le 22 septembre 2022.
35. Voir le communiqué final de l'ECC du 27 juillet 2022 sanctionnant les travaux du colloque tenu avec le Ministère de laïcs Protestants (Milapro) et d'autres organisations de la société civile.
36. Voir le communiqué final de l'ECC du 27 juillet 2022, *op.cit.*
37. Entretien avec Jean-Claude Sady, membre de la Symocel, le 12 août 2022
38. Voir la lettre Réf.:RP-AAB/Sec-PN/021/2022 du 27 juillet 2022 adressée au président de la Ceni et ayant pour objet « dénonciation des usurpateurs ».
39. *Human Rights Watch*, « RD Congo : Restriction croissante des droits », 22 juillet 2020, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2020/07/22/rd-congo-restriction-croissante-des-droits>, consulté le 22 septembre 2022.
40. Amnesty International, RDC. La justice et les libertés en état de siège au Nord-Kivu et en Ituri, août 2022, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/sites/8/2022/05/AFR6254952022FRENCH.pdf>, consulté le 21 septembre 2022.
41. American Jewish World Service *et al.*, « RD Congo : La visite d'Antony Blinken met à l'épreuve le soutien des États-Unis à la démocratie et aux droits fon-



- damentaux », 8 août 2022, HRW, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2022/08/08/rd-congo-la-visite-dantony-blinken-met-lepreuve-le-soutien-des-etats-unis-la>, consulté le 21 septembre 2022.
42. L'article 73 de la Constitution prévoit que le scrutin pour l'élection présidentielle doit être convoquée 90 jours avant l'expiration du mandat du président de la République sortant.
 43. Ceni, *Rapport général du processus électoral 2012-2019*, p. 258.
 44. *Talatala*, « Ne pas conditionner l'organisation des prochaines élections à la réalisation complète du recensement et de l'identification de la population », 3 août 2022, disponible sur <https://talatala.cd/suivi-de-l'ex%C3%A9cutif/66/>, consulté le 22 septembre 2022.
 45. Voir la lettre N/Réf: 064/CENI-RDC/Cab-Prés/2022 du 15 février 2022 relative à la mutualisation des opérations d'identification de la population, du recensement et de l'enrôlement des électeurs.
 46. Décret n°22/09 du 2 mars 2022 portant organisation de la mutualisation des opérations opérationnelles dans le cadre de l'identification et de l'enrôlement des électeurs, de l'identification de la population et du recensement général de la population et de l'habitat.
 47. Voir le compte-rendu de la 39e réunion du conseil des ministres du 4 février 2022, disponible sur <https://www.primature.cd/public/wp-content/uploads/2022/02/COMPTE-RENDU-DE-LA-TRENTE-NEUVIEME-REUNION-DU-CONSEIL-DES-MINISTRE-du-04-fev%CC%81vrier-2022.pdf>, consulté le 22 septembre 2022.
 48. *Ibidem*.
 49. Voir la décision n°23/22/ARMP/CRD du 15 août 2022, disponible sur <https://www.armp-rdc.org/index.php/fr/publications-2>, consulté le 28 août 2022.
 50. Voir le plan de passation des marchés publics de la Ceni, disponible sur <https://www.armp-rdc.org/index.php/fr/plans-de-passation-des-marches/ppm-niveau-central-3?start=30>, consulté le 28 août 2022.
 51. Il est envisagé d'avoir dans chaque centre d'inscription au moins six personnes.
 52. Entretien avec un membre de la plénière de la Ceni, à Kinshasa, le 17 août 2022.
 53. Les données de 2023 ne sont, pour l'instant, que des projections de la Ceni.
 54. Voir l'alinéa 3 de l'article 8 de la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs.
 55. Voir l'article 5 alinéa 2 de la loi électorale.
 56. Ceni, *Rapport annuel juin 2015 - mai 2016*, p. 42.
 57. À cette époque, la RDC était encore constituée de 11 provinces. Elle n'a été éclatée en 26 provinces qu'après ces décrets.
 58. Voir l'article 9 de la loi organique de la Ceni.
 59. Gérard Gerold et Mathieu Mérino, *Cartographie des risques de conflit en République démocratique du Congo avant, pendant et après les élections de 2023*, Rapport final, juin 2022, p.59
 60. Voir à ce sujet EurAc, *Élections de 2023 en République démocratique du Congo : rectifier les erreurs du passé pour consolider la démocratie*, op.cit., p.23
 61. Voir le compte-rendu de la 64e réunion du conseil des ministres du 12 août 2022, disponible sur <https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/08/COMPTE-RENDU-DE-LA-SOIXANTE-QUATRIEME-REUNION-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-12-AOU%CC%82T-2022.pdf>, consulté le 22 septembre 2022.
 62. Voir le communiqué final de l'ECC du 27 juillet 2022, op.cit.
 63. *Zoom Eco*, « Miru Systems co Ltd gagne le marché d'acquisition des kits électoraux de 2023 pour près de 93 millions USD », 26 juillet 2022, disponible sur <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-miru-systems-co-ltd-gagne-le-marche-dacquisition-des-kits-electoraux-de-2023-pour-pres-de-93-millions-usd/>, consulté le 23 septembre 2022.
 64. Cette mission d'évaluation de besoins électoraux en RDC avait été dépêchée à Kinshasa du 24 avril au 10 mai 2016.
 65. Cette mission d'évaluation du processus électoral en RDC a séjourné à Kinshasa du 24 avril au 6 mai 2016.



66. On peut clairement voir ici que les élections de 2011 étaient caractérisées par le faible écart entre la clôture de la constitution du fichier électoral et la tenue des élections. Ce qui peut être l'une des causes du cafoillage dénoncé d'autant plus que ce fichier électoral n'a jamais été nettoyé ni audité.
67. Gérard Gerold et Mathieu Mérino, *Cartographie des risques de conflit en République démocratique du Congo avant, pendant et après les élections de 2023*, *op.cit.*
68. Entretien avec un haut cadre du FCC, *op.cit.*

The logo for Ebuteli, featuring the word 'EBUTELI' in a bold, blue, sans-serif font, stacked vertically.

CONGO RESEARCH GROUP
GROUPE D'ÉTUDE SUR LE CONGO

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) a été fondé en 2015 afin de promouvoir une recherche rigoureuse et indépendante sur la violence qui affecte des millions de Congolais. Cela nécessite une approche large. Pour nous, les racines de cette violence se trouvent dans une histoire de gouvernance prédatrice qui remonte à la période coloniale et qui relie les versants des collines du Kivu aux intrigues politiques et à la corruption à Kinshasa, ainsi que dans les capitales d'Europe, de Chine et d'Amérique du Nord. Aujourd'hui, les recherches du GEC visent à expliquer à un large public les interactions complexes entre la politique, la violence et l'économie politique au Congo.

Ebuteli est un institut congolais de recherche, partenaire du Groupe d'étude sur le Congo. Nos analyses portent sur la politique, la gouvernance et la violence. Ebuteli, escalier en lingala, se donne ainsi pour mission de promouvoir, à travers des recherches rigoureuses, un débat informé pour trouver des pistes de solution aux nombreux défis auxquels la RDC est confrontée. Dans un environnement très souvent obscurci par des rumeurs faciles à propager, nous espérons que notre travail contribuera à un débat éclairé sur les questions de grande importance nationale.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur
www.congoresearchgroup.org et sur www.ebuteli.org

Ebuteli, asbl

1, avenue de la paix, Immeuble SEDEC
Kinshasa, Commune de la Gombe
République démocratique du Congo

 @ebuteli
www.ebuteli.org

Center on International Cooperation

726 Broadway, Suite 543
NY 10003, New York
USA

 @GEC_CRG
www.congoresearchgroup.org
www.cic.nyu.edu