

La Corruption électorale en République Démocratique du Congo : une ébauche de solutions juridiques de prévention et de répression

Par *Roger Thamba*¹

Résumé

Le présent article analyse la dangerosité de la corruption électorale sur la démocratie congolaise naissante, dans un contexte où le phénomène de la corruption, indépendamment de son aspect électoral, objet de la présente étude, a déjà réussi à s'imposer comme système de gouvernance. L'étude est inscrite dans une approche prospective et démontre que la corruption électorale est mortelle pour la démocratie et, partant, fragilise davantage encore la légitimité des dirigeants tant recherchée dans ce pays et, annihile tout effort de développement. D'où l'urgence des solutions juridiques appropriées visant à prévenir, au besoin réprimer, toutes les hypothèses de cette forme particulière de corruption en vue de sauvegarder les valeurs de transparence, de crédibilité, de liberté, d'égalité...qui sous-tendent la démocratie en tant que modèle idéal de système politique.

INTRODUCTION

La corruption électorale est, sans nul doute, une réalité séculaire. Ainsi qu'en témoignent les différents procès judiciaires y relatifs sous la Rome antique, entre autres le procès contre Murena, accusé de corruption électorale par Chrysogonus et défendu par le célèbre orateur Cicéron en soixante-deux (a.c.n.). Mis à part l'aspect électoral qui intéresse la présente réflexion, la corruption en soi, constitue l'un des maux qui sapent tous les efforts de développement consentis en terre africaine² et, selon Yves Mény³, la corruption est destructrice de l'Etat, même dans sa version dictatoriale ou autoritaire, elle est mortelle pour les régimes qui ne savent pas réagir à temps.

1 Roger Thamba est juriste publiciste de l'Université de Kinshasa, secrétaire administratif de l'Institut pour la Démocratie, la Gouvernance, la Paix et le Développement en Afrique (IDGPA), Membre du Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences sociales en Afrique (CODESRIA) et Avocat au Barreau de Matadi/RDC. Il est actuellement inscrit au Programme de troisième cycle à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa. Ses activités de recherche portent sur les domaines suivants : démocratie, élections et droits et libertés fondamentaux. E-mail : rthambamich@gmail.com.

2 Commission économique pour l'Afrique et Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption, Lutte contre la corruption, renforcement de la gouvernance en Afrique, <http://www.uneca.org>, 15 décembre 2014.

3 Mény Y., Corruption, politique et démocratie, Revues plurielles, n°15, 1995, p. 21.

Le phénomène a atteint en République Démocratique du Congo des cimes insoupçonnées : il y est systématique et ubiquitaire et, est malencontreusement considéré à ce jour, par les acteurs étatiques et la population même, comme relevant de la normalité des choses. C'est le propre de la plupart des pays en développement où la corruption est banalisée et relève du quotidien de la population et des entrepreneurs qui vivent avec et vont jusqu'à la considérer, avec fatalisme, comme faisant partie intégrante de leur culture et du système sociopolitique et économique en place⁴. Dans ces conditions, les différentes tentatives de lutte contre le fléau en RDC sont insusceptibles de produire les résultats escomptés, et pour s'en convaincre, le pays continue à être classé parmi les derniers dans les différents rapports de Transparency International⁵.

En réalité, les systèmes politiques et les démocraties en particulier sont fondés sur un ensemble de valeurs qui les sous-tendent et les soutiennent⁶ dont la violation fragilise la légitimité du système. Si tel est le cas, la corruption, quelle qu'elle soit ne doit pas être considérée comme un phénomène secondaire, un mal bénin et inévitable qu'il faudrait combattre mais en sachant qu'il est impossible de l'éradiquer⁷.

L'expression libre de la volonté politique des citoyens qui composent l'Etat est, en démocratie, l'un des piliers fondamentaux qui en constituent le fondement même, de manière que, si une telle volonté n'est pas garantie ou est abusée, son principe de base, à savoir, le choix libre des gouvernants est violé. De ce fait, une société juste et paisible ne peut se construire d'une manière durable. L'on se rappellera que les femmes et les hommes de bon nombre de pays du monde ont chèrement acquis aussi bien sur le plan international que national le droit de se choisir librement leurs représentants et de disposer d'eux-mêmes, en tant que l'une des expressions de la souveraineté d'un peuple.

La démocratie ne correspondrait donc plus au pouvoir du peuple mais bien plus à la ploutocratie, c'est-à-dire au pouvoir des plus forts économiquement qui sont en mesure d'orienter le sens du vote des électeurs. Et pourtant, la liberté de vote demeure un des principes majeurs de la démocratie, tels qu'ils ont été définis par les instruments juridiques internationaux, notamment ici, la Déclaration universelle sur la démocratie du 16 septembre 1997, qui prévoit :

La démocratie est un idéal universellement reconnu et un objectif fondé sur des valeurs communes à tous les peuples qui composent la communauté mondiale, indépendamment des différences culturelles, politiques, sociales, économiques. Elle est donc

4 *Sita Akele Muila A. et Akele Adau P.*, Quelle stratégie pour combattre la corruption en RDC?, in *Akele Adau P.* (ed.), Réforme du code pénal congolais. A la recherche des options fondamentales du code pénal congolais, Kinshasa, p. 380.

5 Par exemple dans le rapport de 2014, la RDC est classée 154ème sur 174 pays; de même en 2011, le pays était classé parmi les 10 pays africains les plus corrompus., voir <https://www.transparency.org>, 15 janvier 2015.

6 *Sita Akele Muila et Akele Adau*, note 4, p. 380.

7 *Sita Akele Muila et Akele Adau*, note 4, p. 380.

un droit fondamental du citoyen, qui doit être exercé dans des conditions de liberté, d'égalité, de transparence et de responsabilité, dans le respect de la pluralité des opinions et dans l'intérêt commun.

D'aucuns pourront s'interroger sur la pertinence et l'opportunité d'une telle réflexion dans un contexte où la question de la corruption ne semble plus préoccuper personne, sinon pour amuser la galerie de la Communauté internationale, qui est très regardante en matière de gouvernance des Etats « non civilisés », un contexte où le législateur électoral congolais ne semble pas se pencher sur cette question cruciale qui se situe au cœur de la légitimité des gouvernants, dont l'absence a longtemps été à la base de la crise que le pays a connue depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale, un contexte où l'inculture politique, civique et électorale continuent à frapper sans pitié des franges importantes de la population congolaise, un contexte où tous les moyens sont bons pour s'arracher un poste électoral au mépris même des règles minimales du jeu électoral, enfin un contexte où la politique demeure le domaine et le seul où l'on a la facilité de s'enrichir scandaleusement en un rien de temps?

Justement parce qu'elle se situerait en amont de toutes les autres formes de corruption ou qu'elle aurait de l'incidence sur elles, que la corruption électorale mérite d'être examinée aux premières heures de ses manifestations dans la troisième République congolaise dont le moyen légitime et privilégié d'accès aux fonctions politiques demeure, quoi qu'il en soit, l'élection.

Ainsi, une telle étude ne saurait fournir des solutions efficaces pour prétendre combattre le phénomène de corruption dans son ensemble, car étant simplement axé sur un des aspects de cette réalité qu'est l'aspect électoral. Mais, l'Etat de droit, la démocratie, la gouvernance, les droits de l'homme..., ces valeurs cardinales tant recherchées et dont on se prévaut souvent, exigent, pour leur mise en œuvre, des personnes honnêtes et plus ou moins justes aux commandes de l'Etat, et non des corrompus et des corrupteurs, des hommes et des femmes sans éthique civique et morale, surtout en ce moment où le pays aborde un tournant décisif de son histoire politique avec l'organisation des élections nationales, provinciales et locales d'ici 2016 ; d'où l'intérêt de cette étude ! La préoccupation majeure de l'étude demeure celle de renseigner sur la notion même de corruption électorale, encore floue à ce jour, l'état actuel de la législation sur la lutte contre cette pathologie sociale et la dangerosité qu'elle présente pour l'avènement de l'Etat de droit en RDC et la consolidation de sa jeune démocratie, encore à son état rudimentaire.

Inscrite dans une approche prospective, la présente étude tente humblement de mettre à jour la dangerosité de la corruption électorale au-delà de la corruption en général, sur la démocratie congolaise naissante et la légitimité de ses animateurs. Une telle dangerosité devrait faire l'objet d'un corpus de règles juridiques de prévention en vue de sauvegarder les valeurs qui sous-tendent la démocratie, en tant que modèle de système politique.

Avant d'épiloguer sur le déficit du cadre juridique de lutte contre la corruption électorale en RDC, d'en présenter les dangers et quelques solutions juridiques urgentes de pré-

vention et de répression, il importe de consacrer quelques lignes à la théorisation de la notion même de corruption électorale, qui cohabite avec la fraude électorale et d'autres notions voisines, telle la corruption politique.

A. *Corruption électorale : concept, origine, causes et manifestations*

Présenter la corruption électorale dans une étude scientifique, impose avant tout d'en élucider le concept et relever les similitudes qu'elle présente avec d'autres notions, d'en indiquer les origines et les causes ainsi que les différentes manifestations au cours d'un processus électoral.

I. Concept de corruption électorale

Définir la corruption électorale est malaisée, ou du moins difficile, tant il est vrai d'une part que cette énième forme de corruption n'intéresse à ce jour que très peu de législations électorales, considérant, comme dans l'arrêt *Buckley v. Valeo* de la Cour suprême des Etats-Unis, que les dépenses électorales constituent l'une des formes de la liberté d'expression ; par conséquent, toute limitation serait anticonstitutionnelle. Et d'autre part, du point de vue technique, les irrégularités constatées au cours d'un processus électoral sont généralement prises sous un seul vocable, celui de fraude électorale.

D'ailleurs, la corruption elle-même, fait objet d'une imprécision dans sa qualification en tant qu'incrimination pénale, étant donné que le phénomène rentre dans le champ socio-culturel, au point de perdre aux yeux des acteurs, toute connotation infractionnelle ou avilissante, devenant ainsi libéralité, donation⁸. Quel est exactement le contenu de la corruption électorale ? Quelle est son origine ? Et quel rapprochement peut-on en faire avec la fraude électorale, couramment employée, et parfois aussi mal définie ? Des questions aussi cruciales que l'étude se propose d'aborder à ce niveau. Mais, il semble beaucoup plus intéressant avant qu'on en arrive là de commencer par rappeler quelques-unes des définitions de la corruption, en tant que telle.

En effet, la corruption est parmi les phénomènes et les concepts des sciences sociales qui n'ont cessé de mobiliser la Communauté universelle pour une attention soutenue sur la cohérence, la pertinence, l'effectivité et l'efficience des politiques et réformes dans le domaine de la gouvernance en vue de son éradication ou tout au moins son atténuation.

Pour le PNUD⁹, la corruption est

mésusage du pouvoir, de l'autorité ou de fonctions publiques en vue de l'obtention d'avantages privés, au moyen de pots-de-vin, d'extorsion, de trafic d'influence, de népotisme, de fraude, de paiements « de facilitation » ou de détournement de fonds.

8 *Sita Akele Muila et Akele Adau*, note 4, p. 380.

9 PNUD, Lutte contre la corruption. Note de pratique, <http://www.pogar.org>, 20 janvier 2015.

Pour cet organisme des Nations Unies, bien que souvent considérée comme le fait d'instances et de fonctionnaires gouvernementaux, la corruption est également répandue dans le secteur privé.

D'après Angélique Sita Akele et Pierre Akele Adau, la corruption consiste, dans le langage courant, dans « la mise en œuvre ou l'emploi de moyens tendant à faire agir quelqu'un contre son devoir ou contre sa conscience »; ou encore « le fait de tirer profit de pareils procédés », c'est-à-dire de se laisser corrompre. Ainsi, poursuivent ces auteurs, au plan de la morale sociale,

le caractère avilissant, pervers et dangereux de la corruption réside dans le détournement de la norme par l'achat et l'aliénation des consciences en vue d'obtenir un profit illicite en termes de service, bien ou argent¹⁰.

Dans la perspective républicaine, la corruption se résout en une « privatisation » ou en une domination des intérêts particuliers de quelques-uns au détriment de l'intérêt de tous. Si tel est l'entendement, la corruption suppose nécessairement un corrupteur et un corrompu. Le premier accomplissant l'action et donc faisant la corruption active et le second la subissant, donc faisant de la corruption passive. L'objectif étant d'obtenir un avantage illicite pour la satisfaction de l'intérêt personnel en défaveur de l'intérêt public ou de celui de tous les autres se trouvant dans la même situation de fait.

Cela étant, l'on peut ébaucher une définition de la corruption électorale; mais celle-ci ne devrait pas non plus se limiter à la distinction agent public- agent privé, pour la simple raison qu'au cours d'une élection, aucun candidat ne se prévaut de la qualité publique. Tous les candidats étant considérés comme relevant d'une même catégorie et devant être traités sur pied d'égalité, parce que s'adressant au peuple pour solliciter le suffrage de ce dernier. Mais, et comme on aura à le faire remarquer, le phénomène présente plusieurs facettes, de sorte que les agents électoraux, en tant qu'agents publics peuvent aussi et, c'est généralement un procédé en vogue dans plusieurs pays africains, être sujets passifs ou actifs de la corruption électorale. En RDC, après les élections chaotiques du 28 novembre 2011, l'opinion n'avait pas hésité à considérer, à la suite de la corruption de l'Administration électorale, que le Pasteur Ngoy Mulunda, alors président de la CENI avait simplement nommé le Président de la République et les députés nationaux. Et d'après Vata Ngandu Kasese, l'unique critère de compétence c'était de « disposer de beaucoup d'argent et savoir corrompre »¹¹.

Cela étant, la corruption électorale peut ainsi être entendue, à notre avis, comme tout acte ou tout comportement visant à solliciter le suffrage des électeurs ou l'accès à un poste électoral auprès des agents électoraux moyennant de sommes d'argent, de pots-de-vin, de

10 *Sita Akele Muila et Akele Adau*, note 4, p. 379.

11 *Vata Ngandu Kasese*, RDC: la CENI nomme le Président de la République et les députés, <http://www.afrique.kongotimes.info>, 27 avril 2015.

banquets ou de promesses consentis par le candidat en compétition au détriment d'autres candidats.

II. Origine de la corruption électorale

La corruption électorale est d'âge séculaire. La Rome antique est, certes, l'une des premières cités qui l'ont vécue. En effet, les Romains employaient le terme *ambitus* pour désigner ce que nous appelons aujourd'hui corruption électorale, c'est-à-dire « des actions considérées comme illégitimes ou illégales dans le cadre d'une élection à une magistrature ». D'où, les affaires électorales étaient trainées devant un tribunal appelé *Quaestio de ambitu*. Et à cette époque, plusieurs affaires de ce genre avaient été intentées.

De l'avis de Cristina Rosillo¹², « la corruption électorale a été longuement considérée comme l'un des défauts du système politique romain »¹³. Le phénomène, parce que perçu comme dangereux, était combattu par un certain nombre de mesures visant à l'éradiquer ou à en atténuer les effets, notamment ici la *Lex Tullia de ambitu* promulguée en 63 a.c.n qui interdisait l'offre de banquets ou de jeux au peuple dans les deux ans préalables à une élection.

III. Similitudes de la corruption électorale

Ainsi entendue, la corruption électorale présente des similitudes avec d'une part, la fraude électorale et de l'autre, la corruption politique. La fraude électorale, selon les auteurs, est une attitude qui consiste à esquiver ou à se soustraire volontairement du respect d'une disposition légale impérative. Elle est, de ce fait, « constituée d'un ensemble d'actes intentionnellement commis dans le but, soit d'altérer la sincérité du scrutin, soit de fausser les résultats électoraux¹⁴. Une telle attitude dérive de l'intention de tricher ou de contourner les textes juridiques auxquels, on est pourtant obligatoirement lié¹⁵. Sa finalité serait d'influencer ou de déformer à l'avance les résultats électoraux¹⁶, en faveur d'un candidat ou d'une liste de candidats au détriment des autres¹⁷.

Ainsi définie, la fraude électorale est une notion très large qui inclurait la corruption électorale, mais celle-ci demeure l'une des formes des fraudes électorales les plus redoutables et les plus nuisibles pour la vie de la démocratie. En effet, dans le tableau dressé par la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), les actes de fraude s'enre-

12 *Rosillo Lopez C.*, La corruption à la fin de la République romaine (IIème et Ier s. av. J.-C.) : aspects politiques et financiers, Neuchâtel, juin 2005, p. 39.

13 *Rosillo Lopez*, note 12, p.39.

14 *Maligner B.*, Droit électoral, Paris, 2007, p. 276.

15 *Esambo Kangashe J.L.*, Le droit électoral congolais, Louvain-La-Neuve, academia, 2014, p. 147.

16 *Esambo Kangashe*, note 15, p. 147.

17 Friedrich-Ebert-Stiftung, Prévenir et lutter contre la corruption électorale au Cameroun. Manuel pratique, Yaoundé, 2012, p. 9.

gistent à travers toutes les étapes d'un processus électoral : au niveau de la révision des listes électorales, de l'affichage des listes, de distribution des cartes, de la campagne électorale, du déroulement des scrutins, du dépouillement et enfin, de la centralisation et de la proclamation des résultats¹⁸.

Au cours de toutes ces étapes, la corruption électorale est possible lorsque les agents électoraux reçoivent ou sollicitent de candidats des dons, offres ou promesses de tout genre en vue de leur assurer la victoire. De même, le jour des scrutins ou au cours de la campagne électorale, l'achat des consciences ou des cartes d'électeurs constituent également l'une des formes de la corruption électorale.

Par rapport à la corruption politique, celle-ci, s'analyse dans le cadre républicain ; la République étant entendue ici comme la *res publica*, c'est-à-dire la chose publique, appartenant à tous les citoyens. Dans cette perspective, la corruption se résout en une « privatisation » ou en une domination des intérêts particuliers de l'élite politique au détriment de l'intérêt de tous¹⁹. Ce qui distingue la corruption politique de la corruption au sens de la violation du devoir de conscience, c'est la qualité de son auteur : il doit s'agir d'une élite politique, c'est-à-dire, de ceux qui prennent les décisions fondamentales de l'Etat. La corruption politique s'envisagerait donc soit au niveau de l'appropriation illégitime des biens, propriété de l'Etat ou des particuliers, soit au niveau de la réception des gratifications illégales²⁰.

En tant que telle, la corruption politique est liée à la corruption électorale. En effet, pour les personnes aux affaires publiques, la corruption politique alimenterait la corruption électorale. Autrement dit, l'argent de la corruption politique serait au service de la corruption électorale, créant ainsi un système de corruption plus complexe et interconnecté²¹. En revanche, pour les personnes qui veulent entrer aux affaires, la corruption électorale inciterait à la corruption politique, dans ce sens qu'une fois aux affaires, les politiciens ainsi « élus » chercheraient avant tout à récupérer toutes les dépenses effectuées lors des campagnes électorales.

Dans la Rome antique par exemple,

*la corruption politique fournissait aux politiciens romains le financement pour leur carrière politique, car les magistratures, et notamment les gouvernements provinciaux, mettaient à la portée de leur main des ressources énormes. Le cas de César, qui s'empara de richesses de la Gaule, est probablement le plus éloquent. D'autres sénateurs, ou parfois seulement des compagnons de sénateurs, réussirent à augmenter leur fortune par ce moyen*²².

18 CDPA, Lutter contre les fraudes électorales, <http://www.library.fes.de>, 15 décembre 2014.

19 Rosillo Lopez, note 12, p. 39.

20 Rosillo Lopez, note 12, p. 107.

21 Rosillo Lopez, note 12, p.107.

22 Rosillo Lopez, note 12, p. 204.

En réalité, à cette époque, certains politiciens s'endettaient à un haut degré pendant les élections avant de se remettre grâce aux profits issus d'un gouvernement dans une province. Inversement, certains gouverneurs s'enrichissaient dans leurs postes afin d'employer cet argent dans les prochaines élections²³. Ceci est encore vrai pour nos Républiques africaines, et la RDC n'en est pas épargnée.

IV. Causes de la corruption électorale

La corruption aurait plusieurs causes. Dans le cas congolais, l'on peut mentionner le décalage entre l'Administration embryonnaire qui ne crée pas assez d'emplois et une démographie galopante, l'effritement des salaires, la modicité des moyens de fonctionnement alloués aux services de l'Etat, les charges familiales, le statut coutumier des personnes, l'impunité, la cupidité, l'effritement de la justice, l'effondrement ou l'absence de l'Etat²⁴. Si ces causes peuvent à la limite se concevoir aussi dans le cadre de la corruption électorale, celle-ci, comporte, néanmoins, certaines causes qui lui sont spécifiques, le cas ici du vif désir d'accès à un poste politique électif, étant donné que chez nous, la politique est le domaine le plus juteux, où l'on s'enrichit en un trait de temps.

Jean-François Bayart, parlait de la politique du ventre, dont la « corruption », au même titre que les conflits improprement qualifiés d'ethniques, est la manifestation banale²⁵. Ceci peut expliquer la tension et l'acharnement entre candidats, enregistrés lors des campagnes électorales en 2006 et en 2011 en RDC²⁶. Tous les moyens sont bons pour accéder à un poste électif, et l'Administration électorale, voulue indépendante et impartiale, se révèle impuissante quant aux offres faites à elle par les plus puissants des candidats en lice.

V. Quelques manifestations de la corruption électorale

La corruption électorale, telle que définie présente plusieurs variantes. Dans le cadre de cette étude, nous évoquons les formes les plus vécues lors d'un processus électoral notamment en RDC, objet de la présente étude. Au nombre de ces formes, l'on peut citer la corruption entre candidats et électeurs, la corruption entre candidats et élus du peuple au niveau des élections au second degré, la corruption entre partis politiques au niveau des alliances politiques, la corruption entre sociétés commerciales soutenant certains candidats au

23 Rosillo Lopez, note 12, p. 530.

24 Sita Akele Muila et Akele Adau, note 4, p. 379.

25 Bayart J.F., L'Etat en Afrique. La politique du ventre, Paris, 1989, p. 288.

26 Ngoma Binda P., Otemikongo Mandefu Yahisule J. et Moswa Mombo L., République Démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique. Une évaluation des premiers pas dans la 3^{ème} République, Johannesburg, 2010, pp. 97- 98; lire aussi, MOE-UE, République Démocratique du Congo. Rapport final. Elections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, Kinshasa, 2012.

détriment de tous les autres, enfin la corruption au niveau des publicités électorales qui ont ou peuvent avoir une incidence sur la détermination du choix des électeurs indécis.

Entre candidats et électeurs, en effet, la corruption électorale est perceptible lorsque le candidat emploie des moyens disproportionnés à ceux utilisés par d'autres candidats en vue d'obtenir le suffrage des électeurs. De pareils procédés se manifestent notamment par la disposition des biens matériels, de l'argent ou encore par l'organisation des banquets et l'octroi des pots-de-vin. Il est certes vrai que la campagne électorale suppose que le candidat apporte auprès des électeurs les moyens et les arguments nécessaires pour s'assurer la victoire en face d'une multitude de candidats, néanmoins, l'usage des biens matériels et des sommes d'argent qui, du reste, n'est pas nécessaire dans une campagne électorale, et dont le législateur n'a déterminé aucun seuil maximum, présente des dangers énormes dans une élection qui se veut démocratique et libre.

De même, lorsque l'on se trouve en présence des candidats ne disposant d'aucun projet de société à soumettre à l'appréciation des électeurs, soit disposant des projets pompeux et vagues comme c'était le cas lors de dernières élections congolaises de 2006 et de 2011²⁷, soit encore, lorsqu'on a affaire à des populations analphabètes et indécises, le risque de corruption devient trop grand. C'est dire que le candidat qui aura le plus offert aura la chance d'être élu grâce à la corruption.

Il en est de même des moyens publicitaires disproportionnés utilisés par différents candidats. En effet, les publicités électorales, comme le note Juliette Moussin²⁸, ont une incidence réelle sur la détermination des choix des électeurs indécis. Souvent le candidat au pouvoir dispose de la possibilité d'user presqu'exclusivement de moyens et biens publics notamment la radio et la télévision nationales pour ses spots publicitaires. Les spots publicitaires des candidats au pouvoir ne s'accompagnent pas, dans le cas congolais, de ceux des candidats de l'Opposition politique, en dépit du fait que l'égalité d'accès aux médias publics lors d'une élection demeure l'une des règles fondamentales qui en donnent le caractère démocratique et pluraliste. L'usage exclusif des médias publics, peut constituer aux yeux des électeurs, particulièrement de ceux qui vivent dans des milieux reculés, un élément de preuve que le candidat au pouvoir est le seul capable de gérer la *Res publica* au vu de ses réalisations souvent montées de toute pièce, sinon présentées avec une dose d'exagération.

Les autres candidats, faute de disposer de mêmes moyens, sont simplement ignorés des électeurs, si l'on s'en tient par exemple aux dimensions continentales de la RDC. En 2011,

27 C.E.P, *Les partis politiques congolais en question. Plaidoyer pour des structures durables et organisées*, Kinshasa, 2013. p. 12.

28 Huber Gregory A. and Kevin Arceneaux, Identifying the persuasive effects of presidential advertising, *American Journal of Political Science*, vol. 51, pp. 957-977, cité par Moussin J., *La démocratie sans limite : corruption et publicités dans les campagnes électorales américaines*, Les ateliers de l'éthique, vol. 9, 2014, p. 152.

pour s'en convaincre, la Mission d'observation électorale du Centre Carter a pu noter qu'à certains endroits (du pays), la campagne n'avait été visible que vers les derniers jours²⁹.

Par ailleurs, la corruption électorale est encore très visible entre les candidats et l'Administration électorale. Cette forme de corruption est considérée par les candidats dépravés, voulant se livrer à cette pratique comme la plus rapide parce qu'abordant l'organe auquel appartient le pouvoir non seulement de l'organisation des scrutins mais aussi et surtout de la compilation et de la proclamation des résultats, même si la proclamation définitive des résultats est souvent de la compétence du juge constitutionnel ou du juge électoral.

Autrement dit, le candidat corrupteur cherche à s'assurer de la victoire par des offres de sommes d'argent, des biens matériels ou des promesses auprès des agents électoraux, à quelque niveau qu'ils se trouvent. Cette forme de corruption peut être occasionnée par plusieurs facteurs, non seulement l'envie du pouvoir, comme attirance naturelle presque de tout être humain, mais aussi sur le plan pratique, certains éléments comme la sélection des membres des commissions électorales, peuvent être considérés comme une dette morale qui place les concernés dans une sorte de dépendance.

Pour ainsi dire que la question de la corruption électorale est profonde et comporte plusieurs ramifications. Les conditions de travail et la rémunération du personnel de l'Administration électorale peuvent aussi compter parmi les facteurs qui prédisposent à la corruption. Mais dans tous les cas, la prédisposition de l'agent demeure un élément incontournable car, quelque meilleures que soient les conditions d'organisation matérielle de l'activité électorale, l'agent incliné vers la corruption est toujours faible devant de telles offres. La plupart des personnes qui postulent à un poste au sein de l'Administration électorale, y font d'abord dans le souci de se faire fortune, sachant que l'Administration électorale est l'une des Administrations de l'Etat qui payent mieux et qui offrent plus d'opportunités pour attraper de grosses sommes d'argent en un trait de temps.

Ensuite, entre candidats et élus du peuple pour les élections au second degré, il est stigmatisé le fait qu'une telle élection est souvent le fait de grosses légumes puisqu'on a affaire, bien sûr à un électorat réduit, mais en réalité trop exigeant, de sorte que le suffrage des uns et des autres, dans les pays de peu de culture démocratique, est difficilement obtenu par le candidat. D'où la justification regrettable de la corruption électorale à ce niveau. Le poste recherché étant souvent unique (le cas de l'élection des gouverneurs de province en RDC), et une telle élection permettant l'accès à un poste souvent stratégique et juteux, les candidats en lice sont prêts à tout. L'expérience congolaise de 2006 avec les élections des gouverneurs de province et des sénateurs nous en dira plus.

De même, la corruption électorale est perceptible au niveau des partis politiques représentés au niveau du Parlement, généralement dans le cadre d'un multipartisme intégral où l'identification de la majorité parlementaire est très nécessaire car, le gouvernement pro-

²⁹ Centre Carter, Rapport préliminaire sur les élections du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, <http://www.cartercenter.org/news/pr>, 5 janvier 2013.

cède de la majorité parlementaire³⁰. L'identification d'une coalition parlementaire est également sujette à la corruption dans la mesure où les partis politiques se rallient très souvent à tel ou tel autre camp politique en considération des enjeux et opportunités politiques que cela présente à leurs yeux. Ceci est d'autant vrai car l'identification d'une coalition est si impérieuse que la stabilité gouvernementale en dépendra. Dans l'exemple congolais, il y a très peu nombreux les petits partis politiques qui sont d'accord avec l'Opposition politique, cela étant synonyme non seulement des violences politiques de tout genre mais aussi de précarité financière qui menacerait l'existence du parti, dans un contexte politique d'alternance incertaine. Cette autre forme de corruption est plus politique, mais analysée ici en tant que faisant suite à une élection.

Par ailleurs, il importe d'évoquer une dernière forme de corruption électorale: le financement occulte des partis politiques et des candidats. Etant donné que l'argent est un élément déterminant pour les campagnes électorales, les candidats bénéficiant de tels financements sont favorisés par rapport à tous les autres. Ceci est propice dans un contexte de liberté en matière des dépenses électorales, lesquelles font pourtant objet, dans certains pays, de restrictions légales, fixant ainsi un maximum de dépenses tolérables qu'un candidat atteigne au cours d'une campagne électorale.

En France par exemple, le plafond des dépenses électorales pour l'élection des députés dans les départements métropolitains, les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et Miquelon s'élève à 38.000 euros par candidat, cette somme étant majorée de 0,15 euro par habitant de la circonscription (art. L. 52-11). Ce plafond est majoré d'un coefficient d'actualisation fixé à 1,18 par le décret n° 2005-1114 du 31 août 2005. Le plafond étant actualisé tous les trois ans³¹.

Mais de telles mesures légales souffriraient de plusieurs violations si l'on s'en tient aux conditions dans lesquelles se déroulent les campagnes électorales dans les pays africains où le candidat à une élection est celui qui est censé résoudre les problèmes de tous ordres des électeurs : il est consulté aussi bien pour les questions d'ordre social, ce qui est une pratique générale, que pour les autres relevant des fonctions gouvernementales.

Le candidat est consulté en public, chez soi; finalement partout où il est trouvé. A un candidat député national par exemple, les électeurs congolais n'hésitent pas à demander la construction d'un pont ou d'une route ou encore l'électrification de leur localité, des demandes au-delà des pouvoirs et moyens dont disposerait le candidat député même s'il était élu. Et pourtant des pareils se rencontrent régulièrement lors des campagnes électorales congolaises. Le financement occulte s'analyse comme l'une des formes de corruption électorale parce qu'elle se situe en amont de la corruption des électeurs précédemment analysée et en favorise le développement.

30 *Ntumba Luaba Lumu*, Droit constitutionnel général, Kinshasa, 2007, p. 354.

31 Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Circulaire n° NOR/INT/A/08/00005/C portant financement et plafonnement des dépenses électorales et financement des partis politiques du 7 janvier 2008.

Voilà pourquoi les candidats à différentes élections dans ce pays sont appelés à une longue préparation avant de se lancer dans une campagne électorale. N'est-on pas en droit de se demander la source de tous ces moyens financiers dissipés lors des campagnes électorales? Les expériences électorales de 2006 et de 2011 comportent certaines leçons malheureuses en matière de corruption électorale qu'il importe de passer en revue à ce niveau.

B. Corruption électorale en RDC: expérience tirée des élections de 2006 et de 2011

Les élections de 2006 concernaient le Président de la République, les députés nationaux, les députés provinciaux, tous élus au suffrage universel direct ainsi que les sénateurs et les gouverneurs de province, élus quant à eux au suffrage indirect. Les dernières élections du 28 novembre 2011 comprenaient les élections présidentielle et législatives nationales. Plusieurs cas de corruption avaient émaillé ces deux processus électoraux.

En 2006, de l'avis de Jean-Pierre Mbelu, « le moment électoral a étalé, au grand jour, toute une pratique politique fondée sur la fraude, la tricherie, le mensonge et la corruption »³². La corruption était manifeste au niveau des élections des gouverneurs de province et des sénateurs qui étaient élus au suffrage indirect par les députés provinciaux dans chaque province. En effet,

*les médias rapportaient des histoires de députés provinciaux qui recevaient parfois jusqu'à 50 000\$US pour voter pour un candidat. A Kinshasa, et dans les provinces du Bas-Congo, du Kasaï Oriental et du Kasaï Occidental, où l'UN, la coalition des partis de l'Opposition, avait remporté la majorité des sièges, les candidats de l'AMP, la coalition présidentielle, furent élus gouverneurs; pour la plupart des gens, ces re-virements de situation ne pouvaient être expliqués que par l'achat des votes des députés provinciaux grâce aux sommes d'argent colossales qui leur étaient versées*³³.

Au niveau des élections nationales, les gens opéraient le choix de leurs candidats non pas sur la base des projets de société présentés par ceux-ci ou sur leurs idées, plutôt selon leurs liens primordiaux, entre électeurs et candidats, leurs moyens financiers et leur hyper générosité conjoncturelle (« a pesa atala te » : il donne sans compter, il donne les yeux fermés)³⁴.

Enfin, l'on peut également évoquer la corruption entre les partis politiques notamment au niveau des alliances qui s'étaient nouées au lendemain du premier tour du scrutin présidentiel en 2006. En effet,

32 *Mbelu J.P.*, Les élections ou vers une démocratie éthicide?, *Le Potentiel*, n°3795, 9 août 2006, p. 17.

33 *Muzong Kodi*, Corruption et gouvernance en RDC durant la transition (2003-2006), Monographie 153, 2008, p. 45.

34 *Mabiala Mantuba Ngoma P.*, Les élections dans l'histoire politique de la RDC, Kinshasa, 2013, p. 71.

la campagne électorale qui a eu lieu à la fin de la Transition a entraîné une recrudescence spectaculaire des pratiques de corruption. Les médias congolais regorgeaient d'articles sur des leaders de partis politiques et des candidats indépendants qui avaient été soi-disant corrompus pour rejoindre l'une ou l'autre de principales coalitions : l'AMP ou l'UN. Etant donné que l'appartenance à ces coalitions ne se fondait pas sur des visions partagées ou des idéologies politiques, les va-et-vient entre les deux coalitions furent constants pendant toute la campagne. En fait, les partis politiques et les individus changeaient de coalition en fonction du montant des sommes qui s'échangeaient ou des promesses de postes lucratifs dans le gouvernement ou les entreprises d'Etat³⁵.

La corruption entre partis politiques en 2006 était, malheureusement, plus favorisée, sans ignorer les autres facteurs, par le recours au système électoral à deux tours pour l'élection présidentielle. Un tel système exigeait des alliances au prix de sommes d'argent ou de promesses à des postes de responsabilité au sein de l'Etat. En revanche, en 2011, la corruption se serait plus située au niveau de l'identification de la majoritaire parlementaire conformément à l'article 78 de la Constitution, étant donné que le Président élu devait nécessairement s'assurer de la majorité parlementaire nécessaire pour gouverner la Nation.

En 2011, la corruption était systématique, notamment en ce qui concerne l'élection présidentielle et même pour les élections législatives car, elles semblent avoir affecté l'Administration centrale de la CENI et les centres locaux de compilation des élections, à côté de toutes les autres corruptions que l'on pourrait qualifier ici de mineures, en l'occurrence, la corruption des électeurs et le déséquilibre dans l'emploi des moyens publics de propagande électorale. L'on peut facilement comprendre par-là la légèreté avec laquelle l'Administration électorale avait géré les plis contenant les résultats des élections³⁶.

En ce qui concerne les moyens de publicité électorale, la CENI avait affiché plusieurs attitudes qui avaient suscité l'attention des observateurs au point de penser à sa corruption par le parti au pouvoir. En effet, des exemples éloquents existent qui avaient illustré cet aspect des choses : le cas de l'interdiction de tout affichage à des fins de propagande électorale sur les édifices publics, qui n'avait pas été respectée par la majorité présidentielle ni à Kinshasa ni en province, en ce qu'il y avait eu non seulement affichage sur les édifices publics mais aussi une utilisation assez large des biens publics à de mêmes fins en faveur des candidats de la majorité présidentielle³⁷.

35 Muzong Kodi, note 33, p. 44.

36 La MOE UE indique par exemple que la non-compilation de près de deux mille PV à Kinshasa, qui avaient été réceptionnés au niveau des CLCR mais ont par la suite disparu ou ont été détruits, a affecté les résultats des élections et leur crédibilité; cela n'a pas donné lieu à des sanctions pénales contre les responsables de ces pertes et destructions, conformément aux articles 82, 83 et 89 de loi électorale, p. 20.

37 MOE UE, note 26, p. 19.

Cet affichage de propagande électorale favorable au candidat Président sur des édifices publics avait notamment donné lieu à une requête de la part de l'UDPS déposée à la CENI sollicitant la radiation du candidat Joseph Kabila Kabange pour l'utilisation de biens publics durant sa campagne dans tout le pays. Cependant, face à cette violation flagrante de la loi électorale³⁸, la CENI avait préféré garder silence. Elle n'avait initié aucune enquête ni fait appel au Parquet pour sanctionner les contrevenants. Le parquet, à son tour, n'avait poursuivi aucune infraction à la loi électorale et aucun cas de violations des libertés publiques des candidats et des électeurs³⁹.

En réalité, les moyens disproportionnés de la campagne électorale a nécessairement de l'incidence sur les résultats électoraux et doit s'analyser comme une énième forme de la corruption électorale. En effet, parce que les publicités électorales recourent systématiquement à des techniques cinématographiques frappantes, destinées à éveiller les émotions du téléspectateur plutôt que son sens critique⁴⁰, les moyens qu'elles mettent en œuvre pour emporter l'adhésion des citoyens à leurs vues s'apparentent davantage à de la manipulation qu'à une argumentation proprement dite⁴¹.

En plus, la distribution d'argent et des biens matériels lors des campagnes électorales, aussi bien en 2006 qu'en 2011, avait davantage révélé la corruption électorale, preuve éloquente de l'indécision des citoyens congolais, dont la plupart, ne savent pas la raison pour laquelle ils vont aux urnes. Dans ces conditions, la démocratie risque de demeurer utopique en RDC et correspondrait comme relevé ci-haut à la ploutocratie.

C. Cadre juridique déficitaire de lutte contre la corruption électorale en RDC

Le cadre juridique de lutte contre la corruption électorale semble visiblement déficitaire. C'est dire que le phénomène bien qu'existant et visiblement perceptible lors des campagnes électorales à tous les niveaux n'est pas encore, sinon de manière lacunaire, pris en compte par le législateur congolais. Pour s'en convaincre, l'on peut rapidement examiner le dispositif pénal mis en place par la loi électorale congolaise, une loi particulière devant prendre en charge le phénomène qui relève d'une forme particulière de corruption par rapport à celle des agents publics prévue dans le code pénal ordinaire ou encore dans le code militaire.

Dans ses dispositions pénales, la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que révisée par la Loi n°15/001 du 12 février 2015, prévoit à son article 80 ce qui suit :

38 En effet, il ressort de l'article 30 de la Loi électorale, « pendant la période de la campagne électorale, l'apposition d'affiches, de photos et autres effigies de propagande électorale est autorisée dans les conditions déterminées par la Commission électorale indépendante. Tout affichage est interdit sur les édifices publics.

39 MOE UE, note 26, p. 23.

40 Roussin, note 28, p. 152.

41 Roussin, note 28, p. 152.

« quiconque se livre à la campagne électorale en dehors de la période légale est puni d'une amende de 200.000 à 2.000. 000 francs congolais ».

Cette disposition, comme on peut le constater, a un lien avec la notion de corruption électorale, en ce que dans une élection démocratique, pluraliste et ouverte, tous les candidats en lice doivent disposer de mêmes moyens et être traités sur une base égalitaire sans discrimination aucune. Ainsi, en réprimant la campagne électorale précoce, le législateur vise un des aspects qui peuvent favoriser certains candidats contre d'autres et donc constitutifs de corruption électorale puisqu'il s'agit d'un acte pouvant avoir de l'incidence sur la détermination du choix des électeurs. Car, le candidat aurait unilatéralement comparu devant le juge qu'est le peuple et aurait déjà reçu le soutien d'une frange importante du peuple sans débat contradictoire avec les autres compétiteurs.

Mais, il faudrait voir dans cette disposition légale non seulement le souci de réprimer l'une des formes de corruption électorale mais aussi celui de préserver l'ordre public en ce qu'en interdisant pareil acte, le législateur prévient également certains actes de violences entre les militants des partis politiques, entre ceux dont les candidats sont éprius par le souci de respecter la loi et ceux dont les leurs souhaiteraient prématurément se lancer dans la campagne électorale.

En plus de l'article 80 ci-haut évoqué, le législateur réprime également à l'article 87 les dons, offres ou promesses d'argent soit des valeurs, soit des biens ou des avantages quelconques faits directement ou indirectement aux membres d'un bureau de vote et de dépouillement ou de compilation. L'auteur de pareils actes est puni d'une amende de 200. 000 à 5.000.000 francs congolais. Il est également privé de ses droits politiques pour une durée de six ans.

Envisagé de son côté passif, c'est-à-dire si les dons, offres ou promesses sont plutôt sollicités ou acceptés par les agents électoraux et ici les membres du bureau de vote, de dépouillement ou de compilation, l'incrimination précitée est punie du double des peines prévues. Cette forme de corruption électorale s'analyse entre candidats et agents électoraux. Elle est la plus courante en RDC.

Mais la définition légale de cette incrimination est lacunaire. La corruption active ou passive des agents électoraux ne s'envisagerait pas seulement au niveau des bureaux de vote, de dépouillement ou de compilation, mais bien plus encore au niveau de l'administration centrale de l'organe chargé de la gestion des élections.

L'on peut également évoquer l'article 89 point 2 qui punit d'une servitude pénale principale de six mois à cinq ans et d'une amende de 500.000 à 1.000.000 de francs congolais ou d'une de ces peines seulement ainsi d'une déchéance de ses droits de vote et d'éligibilité politiques pendant une période de six ans,

tout membre du centre de compilation qui altère ou tente d'altérer l'agrégation des résultats électoraux en modifiant les résultats d'un candidat ou d'une liste.

Une telle disposition, insérée par la loi du 12 février 2015 aurait été inspirée par la négligence avec laquelle les centres de compilation, notamment à Kinshasa, avaient géré les plis contenant les résultats électoraux en 2011.

Est puni de mêmes peines, en vertu du point 3 de cet article,

tout membre de la Commission électorale nationale indépendante ou de sa représentation locale qui facilite la fraude au cours du déroulement des opérations électORALES au bureau de vote, dans le centre de vote, dans le centre de compilation ou au niveau du Bureau de la Commission nationale indépendante.

Cette dernière disposition renvoie à la fraude électoral en générale, mais dans la mesure où ce comportement de la part de l'agent électoral, à tous les niveaux, serait facilité par les offres à lui faites, elle viserait particulièrement la corruption électoral. C'est qui est une timide évolution par rapport à l'ancienne version de la loi électoral.

Au-delà de ces quelques aspects, la loi électoral dans sa version actuelle, ne contient aucune autre disposition ayant trait à la répression de la corruption électoral dans toutes ses hypothèses de manifestation, telles qu'évoquées dans le point précédent. En réalité, l'une des difficultés de lutte contre la corruption en RDC demeure l'inadéquation du cadre juridique. Dans le cadre de la réforme du code pénal congolais, en effet, Pierre Akele et Angélique Sita Akele notent :

la législation pénale applicable en matière de lutte contre la corruption paraît à certains égards incomplète ou insuffisante dans la mesure où notre droit pénal des affaires et notre droit pénal économique sont particulièrement pauvres et ne prennent pas en compte les pratiques marginales voire déviantes qui se développent dans le secteur des entreprises et de l'économie⁴².

Les auteurs évoquent notamment ici les diverses pratiques de financement occulte des partis politiques. En effet,

le droit pénal congolais d'âge séculaire n'a suivi ni l'évolution du droit pénal économique et du droit des affaires comparé, ni l'évolution des pratiques frauduleuses usitées dans la vie publique et dans la vie des entreprises publiques congolaises⁴³.

Mais, de cette indifférence du législateur, la Nation se meurt! La corruption n'épargne plus personne, encore moins un secteur de la vie nationale. Ses conséquences sont incommensurables. Peut-on en esquisser le degré de nuisance dans le secteur électoral?

42 Akele Adau et Sita Akele Muila, note 4, pp. 394-395.

43 Akele Adau et Sita Akele Muila, note 4, pp. 394-395.

D. Dangérosité de la corruption électorale sur la gouvernance de la res publica en RDC

Yves Mény⁴⁴ écrit ceci à propos de la dangérosité de la corruption :

....ce n'est pas sombrer dans l'idéalisme ou le moralisme que de rappeler que les systèmes politiques en général et les démocraties en particulier sont fondés sur un ensemble de valeurs plus ou moins complexes qui les sous-tendent et les soutiennent.

Ainsi, cette reconnaissance de valeurs liée à la démocratie signifie entre autres choses que la violation de ces valeurs a pour effet de fragiliser la légitimité des dirigeants⁴⁵.

Mis à part l'aspect électoral,

la corruption est mortelle pour les régimes qui ne savent pas réagir à temps; elle met en péril les valeurs mêmes du système..., substitue les intérêts privés à l'intérêt public, sape le fondement de l'Etat de droit et le principe d'égalité et de gouvernance en favorisant l'accès privilégié et secret de certains acteurs aux ressources publiques⁴⁶;

partant, la corruption constitue un frein au développement⁴⁷.

En Afrique en général et en RDC en particulier, la corruption est sans nul doute le défi le plus pressant qui se pose à la gouvernance et au développement. Déjà dans la Rome antique, la corruption, et ici la corruption électorale, avait révélé sa dangérosité sur la gouvernance de la République : en effet, le candidat à l'élection dépensait souvent de l'argent pour accéder à une magistrature dans l'exercice de laquelle il pouvait se remettre de ses dépenses⁴⁸.

C'est en réalité l'une des conséquences les plus désastreuses de la corruption électorale dans un pays comme la RDC où le candidat à une élection, dépense l'argent sans égard lors de la campagne électorale, sans compter le nombre de promesses qu'il fait aux électeurs. Dans ces conditions, le candidat, une fois élu, ne se souciera que de la récupération de tout ce qu'il aura dépensé pendant la campagne électorale. On dira que la corruption électorale incite à la corruption politique et la corruption politique alimente la corruption électorale.

Il n'est pas rare chez nous d'entendre un député national déclarer : « je n'ai pas d'argent à vous donner, j'ai seulement l'argent pour ma base électorale ». D'autres, une fois élus, disent simplement : « j'ai dépensé mon argent, c'est pourquoi vous m'avez élu ». Certains candidats malheureux, n'hésitent pas de réclamer ce qu'ils auront donné aux électeurs lors de la campagne électorale au seul motif que les électeurs à qui il aura distribué de l'argent ou des biens matériels ne l'auront pas voté. D'autres encore maudissent les électeurs ou

44 *Menu*, note 3, p. 21.

45 *Menu*, note 3, p. 21.

46 *Menu*, note 3, p. 21.

47 PNUD, note 9, p. 3.

48 *Rosillo Lopez*, note 12, p. 3.

promettent le sort maléfique contre les électeurs en cas de non élection (Bo zui biloko na ngai, soki bo vote ngai te, na ko bwakela bino mbasu).

Cet aspect des choses fait finalement que les candidats élus, notamment les députés nationaux, bien que leur mandat ne soit pas impératif, n'aient plus de compte à rendre aux populations qui les auront élus à la faveur de la corruption. Le Parlement devenant ainsi une caisse de résonnance des décisions gouvernementales⁴⁹ ou un creuset de la corruption politique.

Il suffit pour s'en convaincre, d'évoquer la révision prématûrée, précipitée et sans débat de fond de la Constitution du 18 février 2006 par les élus du peuple au mois de janvier 2011; révision qui avait notamment réduit le mode de scrutin pour l'élection présidentielle à un tour contrairement en 2006 où il était à deux tours. Ou encore très récemment l'adoption du projet de la loi électorale par l'Assemblée nationale avec une incise exigeant l'identification de la population avant la tenue des scrutins, une option qui a suscité un soulèvement populaire entre le 19 et le 21 janvier derniers pour contraindre le Sénat à adopter le projet en extirpant cette incise inopportune. Augustin Mampuya, invite à constater avec une ostension terrible le tribalisme et la solidarité régionale, le clientélisme, la corruption et l'achat de conscience qui règnent, au sein des institutions de l'Etat⁵⁰.

Le danger de la corruption électorale, dans la relation entre candidats et électeurs, se situe au niveau de la substitution des intérêts, parce que l'élu est conscient que son élection a été conditionnée par l'octroi des sommes d'argent ou de biens matériels, la conséquence logique est de s'attendre à une gestion calamiteuse de la chose publique, privilégiant les intérêts privés au détriment des intérêts publics. Dans ce sens, la corruption électorale annihile tout effort de développement⁵¹.

Au niveau de la corruption électorale entre l'Administration électorale et le candidat, la forme la plus nocive de la corruption électorale, le danger se situe, en plus de ce qui vient d'être dit à propos de la corruption prise globalement, au niveau de l'anéantissement de tout effort de démocratisation et de légitimation des gouvernants.

Une Administration électorale corrompue ne saurait prétendre promouvoir la démocratie car, celle-ci implique obligatoirement des élections, mais les élections ne sont pas une panacée : elles doivent obéir à un certain nombre de conditionalités aussi bien d'ordre éthique que pratique⁵², notamment la transparence et la crédibilité, pour que les élections conduisent à la démocratie. Les leçons malheureuses de dernières élections congolaises auront davantage renseigné que la corruption est « mortelle dans une démocratie ».

49 *Kamukuny Mukinay A.*, Droit constitutionnel congolais, Kinshasa, p. 2010.

50 *Mampuya Kanunk' a-Tshiabo A.*, cité par *Akele Adau P.*, Dimensions pénales du Projet de constitution du 18 février 2006 et lutte contre l'impunité, Congo-Afrique, n°397, septembre 2005, p.136.

51 PNUD, note 9, p. 3.

52 *Thamba R.*, Le financement des élections en Afrique. Esquisse des enjeux et défis à partir de l'expérience du congolaise, Kinshasa, 2011-2012.

De même, la légitimité tant recherchée en RDC depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale⁵³ ne saurait se vivre avec des dirigeants qui accèdent au pouvoir par la fraude et la corruption électorale. En dépit du fait qu'à ce jour, le pays a des institutions issues d'élections, le peuple n'a pas confiance en ces institutions, et notamment le Parlement, si bien que le souhait est de voir le mandat de leurs animateurs arriver à terme pour tenter de confier la gestion de la chose publique à d'autres citoyens. D'où l'urgence de réglementation s'impose.

E. Quelques solutions juridiques de prévention et de répression

Point n'est besoin de rappeler que l'élection est l'une des expressions de la souveraineté d'un peuple⁵⁴. De ce fait, l'expression de la volonté du citoyen est un pilier fondamental d'une démocratie. A propos de la corruption électorale qui est l'une des entorses à l'expression libre de la volonté populaire, plusieurs mesures peuvent être envisagées, non pour éradiquer le phénomène - ce qui est impossible - mais tout au moins d'en réduire les effets pour que de l'organisation des élections transparentes et crédibles naîsse la vraie démocratie, avec pour finalité de résoudre la fameuse crise de légitimité des gouvernements, le tout reposant sur la promotion de la bonne gouvernance qui est l'un des éléments indispensables du développement.

Dans un premier temps, penser à la ré-visitation de la loi électorale dans ses dispositions pénales pour prendre en compte toutes les autres formes de corruption électorale généralement oubliées par le législateur congolais et plus particulièrement celle qui implique l'Administration électorale, les candidats et les électeurs. En effet, la loi électorale dans sa version actuelle n'incrimine que les dons, offres ou promesses d'argent, des valeurs, des biens ou des avantages quelconques faits directement ou indirectement aux membres d'un bureau de vote, de dépouillement ou de compilation qui, pourtant, n'engagent la CENI qu'au niveau local.

Pour plus d'efficacité, il est souhaitable que cette disposition légale soit ainsi libellée:

Toute personne qui, directement ou indirectement donne, offre ou promet de l'argent, des valeurs, des biens ou des avantages quelconques aux membres du bureau de vote, de dépouillement, de compilation ou du bureau de la Commission électorale nationale indépendante, est punie d'une amende de 200.000 à 5.000.000 de francs congolais ou d'une de ces peines seulement.

53 Lire l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, JORDC, 52^{ème} année, numéro spécial, 5 février 2011.

54 Thamba R., Financement et régulation internationaux du processus électoral en RDC, <http://www.general.assembly.org>, 5 novembre 2014; Organisation des élections locales en RDC: quels enjeux?, in Kumbu – ki – Ngimbi J.M., (ed.), La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la Constitution du 18 février 2006. Bilan et perspectives, Kinshasa, 2014, p. 213.

Elle est, en outre, privée de ses droits de vote et d'éligibilité pour une durée de six ans.

Est puni du double de ces peines, tout membre du bureau de vote, de dépouillement, de compilation ou du bureau de la Commission électorale indépendante qui sollicite ou accepte lesdits avantages.

En plus, ne serait-il pas souhaitable à ce que le législateur réduise ou carrément interdise l'offre des sommes d'argent, des dons ou des promesses aux électeurs, lesquels à ce jour, sont considérés comme une arme pour arracher le suffrage des électeurs indécis? La RDC, étant constituée d'un pourcentage assez élevé d'analphabètes, avec en plus, une population accusant encore d'une certaine déficience de culture civique et électorale, ne saurait encourager les campagnes électorales budgétivores. La fixation du montant des campagnes électorales que les candidats ne doivent pas dépasser peut avoir pour premier effet d'inciter les candidats de convaincre les électeurs sur la base de leurs idées et de leurs projets de société.

Ainsi, le législateur devra envisager, dans l'hypothèse d'une interdiction formelle d'emploi des sommes d'argent, des biens matériels ou autres lors d'une campagne électorale, une disposition légale qu'il pourra ainsi formuler:

Les dons, offres et promesses ou les sollicitations d'argent, des valeurs, des biens ou des avantages quelconques entre candidats, membres de la Commission électorale nationale indépendante et électeurs, sont interdits durant toute la campagne électorale. Les candidats devront convaincre les électeurs sur la base de leurs projets de société.

Le candidat qui pose de tels actes et les membres de la Commission électorale indépendante ou l'électeur qui les accepte ou qui les sollicite, seront punis d'une peine de servitude pénale principale de.....à.....et d'une amende de.....à.....ou de l'une de ces peines seulement.

Mais en attendant une telle révolution, l'on pourra, dans un premier temps, fixer un plafond de dépenses à ne pas dépasser. Ainsi, le législateur pourra disposer:

Pour l'élection de....., le montant des dépenses de campagne électorale est fixé à.....francs congolais maximum. Le candidat qui aura dépassé ce seuil, sera puni d'une peine de servitude pénale de.....à..... et d'une amende de....à....francs congolais ou de l'une de ces peines seulement.

L'éventuelle élection d'un tel candidat sera, en outre, annulée par la Commission électorale nationale indépendante.

Ces mesures ne sauraient, malgré tout, être efficaces si le peuple congolais ne s'aperçoit pas de la nécessité de construire une véritable démocratie fondée d'en bas⁵⁵. Aussi, la banalisation de la corruption, devenue structurelle et envahissante, et perçue par les acteurs comme

⁵⁵ Esambo Kangashe J.L., Elections, système imposé de l'extérieur ou voie de développement ?, Congo Afrique, n°456, juin-juillet-août 2011, pp. 427-428.

un système de gouvernance, constituera-t-elle, certes, l'un des défis qu'il importera de relever avant que l'édifice juridique relatif au phénomène dans ses différents aspects, l'aspect électoral en particulier, trouve plein effet. Et il faudra, dans tous les cas de figure, compter avec l'efficacité de l'appareil judiciaire.

CONCLUSION

L'expression libre de la volonté des citoyens, par le biais de l'élection, demeure l'un des piliers fondamentaux de la démocratie. La protection de cette liberté figure parmi les préoccupations les plus ardentes des populations africaines et congolaises en particulier, si bien que la corruption électoral, objet de la présente étude, s'analyse comme l'une des menaces sérieuses à la gouvernance démocratique et à l'émergence de l'Etat de droit, en ce que les offres des sommes d'argent, des biens matériels ou autres aux électeurs ou au personnel de l'Administration électorale, ont forcément une incidence sur la détermination du choix des électeurs indécis, ainsi que l'avaient démontré les expériences électorales de 2006 et de 2011 en République Démocratique du Congo.

Il est, cependant, regrettable que le dispositif pénal de la loi électorale soit déficitaire quant à la prévention et à la répression de tous les actes constitutifs de corruption électoral. Il est donc urgent que des mesures juridiques incriminent toutes les formes de corruption électoral, telles qu'analysées dans le cadre de cette étude. Mais aussi, la fixation d'un seuil maximum des dépenses des campagnes électorales, à défaut de leur interdiction pure et simple, s'avère préoccupante pour éviter qu'à la faveur de la corruption électoral, des individus non méritants passent aux commandes de la Nation. Les propositions faites à l'issue de cette étude peuvent servir de repères pour le législateur électoral. En attendant, la CENI et le CSAC peuvent prendre des décisions inspirées par ces propositions dans le but de combattre la corruption électoral avant l'éventuelle révision de la Loi électorale.

BIBLIOGRAPHIE

- Akele Adau P., Dimensions pénales du Projet de constitution du 18 février 2006 et lutte contre l'impunité, Congo-Afrique, n°397, septembre 2005.
- Bayart J.F., L'Etat en Afrique. La politique du ventre, Paris, 1989.
- C.E.P, Les partis politiques congolais en question. Plaidoyer pour des structures durables et organisées, Kinshasa, 2013.
- Centre Carter, Rapport préliminaire sur les élections du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, <http://www.cartercenter.org/news/pr>, 5 janvier 2013.
- Esambo Kangashe J.L., Le droit électoral congolais, Louvain-la-Neuve, 2014.
- Esambo Kangashe J-L., Elections, système imposé de l'extérieur ou voie de développement?, Congo Afrique, n°456, juin-juillet-août 2011, pp. 427-428.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Prévenir et lutter contre la corruption électoral au Cameroun. Manuel pratique, Yaoundé, 2012.

- Huber Gregory A. and Kevin Arceneaux*, Identifying the persuasive effects of presidential advertising, American Journal of Political Science, vol. 51.
- Kamukuny Mukinay A.*, Droit constitutionnel congolais, Kinshasa, 2010.
- Mabiala Mantuba Ngoma P.*, Les élections dans l'histoire politique de la RDC, Kinshasa, 2013.
- Maligner B.*, Droit électoral, Paris, 2007.
- Mbelu J.P.*, Les élections ou vers une démocratie éthicide?, Le Potentiel, n°3795, 9 août 2006.
- Mény Y.*, Corruption, politique et démocratie, Revues plurielles, n°15, 1995.
- MOE-UE, République Démocratique du Congo. Rapport final. Elections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, Kinshasa, 2012.
- Moussin J.*, La démocratie sans limite : corruption et publicités dans les campagnes électorales américaines, Les ateliers de l'éthique, vol. 9, n°1, 2014.
- Muzong Kodi*, Corruption et gouvernance en RDC durant la transition (2003-2006), Monographie 153, 2008.
- Ngoma Binda P., Otemikongo Mandefu Yahisule et Moswa Mombo L.*, République Démocratique du Congo. Démocratique et participation à la vie politique. Une évaluation des premiers pas dans la 3^{ème} République, Johannesburg, 2010.
- Ntumba Luaba Lumu*, Droit constitutionnel général, Kinshasa, 2007.
- PNUD, Lutte contre la corruption. Note de pratique, Février 2004,
- Rosillo Lopez C.*, La corruption à la fin de la République romaine (IIème et Ier s. av. J.-C.) : aspects politiques et financiers, Neuchâtel, juin 2005.
- Sita Akele Muila A. et Akele Adau P.*, Quelle stratégie pour combattre la corruption en RDC?, in *Akele Adau P.* (ed.), Réforme du code pénal congolais. A la recherche des options fondamentales du code pénal congolais, Kinshasa, 2008.
- Thamba R.*, Financement et régulation internationaux du processus électoral en RDC, <http://www.generalassembly.org>, 5 novembre 2014.
- Thamba R.*, Le financement des élections en Afrique. Esquisse des enjeux et défis à partir de l'expérience congolaise, Kinshasa, 2011-2012.
- Thamba R.*, Organisation des élections locales en RDC: quels enjeux?, in *Kumbu – ki – Ngimbi J.M.*, (ed.), La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la Constitution du 18 février 2006. Bilan et perspectives, Kinshasa, 2014.