

L'impact du montant de la caution électorale sur le droit d'éligibilité en République Démocratique du Congo : cas des élections législatives

Rodrigue Mafungu Mayele*

Résumé

Les droits de vote et d'éligibilité font partie des droits fondamentaux garantis tant par le droit international que par le droit interne. Ils se rapportent respectivement à la faculté accordée à une personne de porter son choix sur un dirigeant politique ou de se présenter à une élection. Concernant particulièrement le droit à l'éligibilité, il renvoie à la faculté reconnue à tout citoyen remplissant les conditions de se porter candidat afin de se faire choisir par un corps électoral pour un mandat public de son État. En tant que liberté civile fondamentale et droit de l'homme, ce droit doit être accordé aux citoyens sans discrimination.

Au regard du revenu mensuel des Congolais dont la moyenne est estimée, selon les listings de paie des agents et fonctionnaires de l'Etat, à 150.000 francs congolais, on peut conclure que le montant de la caution électorale telle que fixée notamment pour les élections législatives, soit 1.600.000 FC, s'avère discriminatoire et va en l'encontre de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Car il faut plus de dix mois d'épargne pour réunir un tel montant. Cela empêcherait ainsi la quasi-totalité des Congolais d'exercer librement le droit d'éligibilité.

Introduction

La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que tous les citoyens ont le droit de participer pleinement à des élections véritables honnêtes, ouvertes et crédibles, constituant l'expression libre de la volonté citoyenne.¹ Il existe désormais un consensus au plan international sur le fait que des élections démocratiques honnêtes sont indispensables pour asseoir la légitimité des gouvernements. Pour ce faire, les élections doivent remplir la condition d'intégrité, au sens de « toute élection reposant sur les principes démocratiques de suffrage universel et d'égalité politique tels qu'ils figurent dans les normes et accords

* Diplômé en droit public; Chef de travaux à la Faculté de Droit de l'université de Kikwit (RD Congo).

1 Article 21, point 3 de la DUDH.

internationaux, et menée de façon professionnelle, impartiale et transparente dans sa préparation et dans sa gestion, tout au long du cycle électoral ».²

Le droit de vote ou le droit de participer aux affaires publiques ou au processus politique de son pays, y compris le droit de vote et de se présenter à des élections, est une liberté civile fondamentale et un droit de l'homme et devrait être accordé aux citoyens sans discrimination.³

Il est à noter que le succès d'une élection se mesure à l'aune de la confiance que son déroulement et son résultat inspirent à la communauté politique concernée. Lorsqu'un scrutin est régulier et transparent, qu'il est organisé dans le respect des droits fondamentaux et avec l'appui actif et impartial des organes de l'État, et que les participants (dirigeants, candidats ou électeurs) y font preuve de responsabilité, il y a de grandes chances que son issue soit pacifique et acceptée par tous.⁴ De bonnes normes et pratiques électorales permettent de déceler, de contrer et d'empêcher les abus et irrégularités, et donc de garantir l'intégrité.

L'intégrité électorale s'appuie sur un système juridique et institutionnel qui encourage et protège des élections justes et équitables ainsi que l'application de mesures spécifiques visant à protéger l'intégrité en fonction des normes et bonnes pratiques relatives aux élections démocratiques. Les mesures adéquates doivent être adaptées au contexte social et politique de chaque pays, mais les objectifs fondamentaux sont identiques et procèdent de la nécessité de garantir des élections honnêtes et crédibles. Parmi les principes directeurs susceptibles de contribuer à l'organisation d'élections intègres, on peut citer notamment le respect des principes de la démocratie électorale et la transparence et la redevabilité.

Selon les principes de la démocratie électorale, tous les citoyens jouissent de manière égale du droit de participer aux élections en tant qu'électeur et candidat. L'article 13 de la Constitution de la République Démocratique du Congo proclame qu'aucun Congolais ne peut, en matière d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique.

2 Jeffrey Carlson, l'encyclopédie ACE : intégrité électorale disponible sur [https:// www.aceproject.org](https://www.aceproject.org), consulté le 12 septembre 2022.

3 Ambroise Bulambo Katambu, règlement judiciaire des conflits électoraux : précis de droit africain, Globethics.net African Law N° 8, 2021, p. 29.

4 Document A/66/314 de l'Organisation des Nations unies : « Affermissement du rôle des Nations unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation. Rapport du Secrétaire général » (19 août 2011).

Sans préjudice des dispositions des articles 72, 102 et 106 de la même Constitution, sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.⁵

Pour qu'une élection soit jugée honnête et crédible, il ne suffit pas que son organisation se déroule de manière relativement ordonnée et professionnelle. La tenue d'une élection libre dépend aussi du respect des libertés d'expression, de réunion, d'association et de circulation, mais aussi de l'absence de toute crainte. La régularité de l'élection suppose en outre un processus électoral transparent, des lois, règlements et systèmes électoraux équitables, l'égalité des chances de tous les participants [...].⁶

Les règles de base pour l'éligibilité des candidats à une élection sont généralement énoncées dans la Constitution d'un pays ou dans une loi, auxquelles s'ajoutent certaines obligations particulières comme le versement d'une caution.

Il convient qu'un système politique démocratique encourage les citoyens à se porter candidats à une élection pour assumer des charges publiques. Pour que seuls les citoyens ayant sérieusement l'intention d'obtenir un siège au Parlement posent leurs candidatures, certaines démocraties exigent le dépôt d'une caution pour l'inscription sur le bulletin de vote. Cela vise non seulement à éliminer les candidatures fantaisistes, mais aussi à contenir le nombre des candidats.

Dès lors, on peut poser la question de savoir si la substance des droits politiques prévus à l'article 11 de la Constitution est sauvegardée, en dépit des restrictions légales dont ils font l'objet.

Avant de répondre à la question de savoir si le montant de la caution tel que fixé par la loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011, la loi n° 15/001 du 12 février 2015 et la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 est-il légalement justifié ou pas (II), nous commencerons par préciser la notion, la nature des droits de vote et d'éligibilité ainsi que leur fondement juridique (I).

5 Article 5, al. 5 de la Constitution de la République Démocratique du Congo telle modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

6 Pour de plus amples renseignements d'ordre général sur des élections libres, équitables et démocratiques, voir *Elklit, Jorgen et Palle Svensson*, « What Makes Elections Free and Fair? », *Journal of Democracy*, vol. 8 (3), 1997; David Beetham, « Freedom as the Foundation », *Journal of Democracy*, vol. 15 (4), 2004, p. 61–67; Union interparlementaire, *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 1994; Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif*, 2002.

A. Notion, nature et fondement juridique des droits de vote et d'éligibilité

I. Notion et nature des droits de vote et d'éligibilité

Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et ce, conformément aux règles édictées par la loi.⁷ Selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;
- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.⁸

Les droits de vote et d'éligibilité concernent respectivement le choix d'une personne ou d'une idée et la possibilité pour les citoyens d'un État d'être candidat à une élection.

Le vote est l'acte matériel par lequel est exercé le droit de vote, en tant que droit de choisir. Les gouvernés procèdent à la désignation et à la légitimation de leurs gouvernants et manifestent, à la demande de ces derniers, leur approbation ou désapprobation à l'égard des projets qu'ils leur soumettent, selon la procédure prévue à cet effet. Cette définition révèle que le vote peut avoir deux objets : soit une personne dans le cas des élections, soit une idée dans celui du référendum.

Corolaire du premier, le droit à l'éligibilité est la faculté reconnue à tout citoyen remplissant les conditions de se porter candidat afin d'être désigné par un corps électoral pour un mandat public de son État.

II. Fondement juridique

Les droits de vote et d'éligibilité sont des droits fondamentaux garantis par le droit international et le droit national.

Sur le plan international, ces droits sont garantis par plusieurs instruments juridiques internationaux. Ainsi, par exemple, l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) garantit à tous les citoyens d'un État partie « le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par

7 Article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, KTNU, Nairobi, vol. 1520, 26 juin 1981; article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des peuples du 10 avril 1948.

8 Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976.

l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi; le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays et le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi. De même, l'article 5(c) de la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale déclare *inter alia* que : Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : « Droits politiques, notamment droit de participer aux élections – de voter et d'être candidat – selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ».

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, pour sa part, dispose que : « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Et « Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ». Les mêmes droits sont aussi garantis à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Sur le plan national, les droits de vote et d'éligibilité sont garantis par des sources disparates.⁹ Aux termes de l'article 5 de la Constitution, «La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum. Le suffrage est universel, égal et secret. Il est direct ou indirect. Sans préjudice des dispositions des articles 72, 102 et 106 de la présente Constitution, sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.»

L'article 13 à son tour dispose qu' « Aucun Congolais ne peut, en matière d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique». En outre, selon l'article 14 de la Constitution, « les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et assurent la protection et la promotion de ses droits ».

Au demeurant, l'on se questionne sur la conformité sinon la justification du montant de la caution à payer pour les élections législatives, fixé à 1.600.000 FC. La question ici nous pousse à examiner les quatre conditions imposées pouvant justifier la restriction des droits

9 *Bulambo Katambu*, note 3, p.31.

de vote et d'éligibilité, savoir une base légale, un but légitime, la nécessité d'une restriction dans une société démocratique et la proportionnalité.¹⁰

B. Justification des mesures de restriction de droit de vote et d'éligibilité

Avant d'examiner la conformité du montant de la caution aux élections législatives 2023 aux principes démocratiques (II), il est impérieux de parler d'abord de la nécessité et de la justification de cette caution (I).

I. Nécessité et justification de la caution électorale

Les qualités de base exigées des candidats sont celles qui s'appliquent aux électeurs : citoyenneté, âge minimum et capacité d'exercer ses droits civils et politiques. Si d'autres exigences sont imposées, il convient de s'assurer qu'elles sont rationnelles, raisonnables et objectives. En plus des qualités requises auxquelles chaque parti politique peut attendre des personnes qui seront leurs candidats, le cadre législatif peut prévoir que les candidats remplissent certaines exigences.

Pour que seuls les citoyens ayant sérieusement l'intention d'obtenir un siège au Parlement déposent leurs candidatures, certaines démocraties exigent le dépôt d'une caution pour l'inscription sur le bulletin de vote. C'est la quintessence même des dispositions de l'article 9 de loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011, la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017.

Cela vise non seulement à éliminer les candidatures fantaisistes, mais aussi à contenir le nombre des candidats. Il faut une certaine limite au nombre de candidats parmi lesquels les électeurs doivent faire un choix.¹¹ Les systèmes reposant sur le paiement d'une caution évitent certains inconvénients inhérents aux systèmes reposant sur des signatures et permettent de faire l'économie des longs processus [...] ainsi que des problèmes [...] ¹² pouvant découler desdits processus.

Le système de caution est appliqué de différentes façons dans différents systèmes électoraux.¹³ Le montant des cautions est généralement plus élevé dans les systèmes majoritaires axés sur les candidats individuels que dans les systèmes à représentation

10 Lire Conseil économique et social des Nations Unies, Observation générale N° 14, sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, 2000, § 28; CADHP, Sébastien-Germain-Marie AÏ-KOUE AJAVON c. République du Bénin, n°062/2019, 4 décembre 2020, §§ 119.

11 Maja Tjernstrom et Linda Ederberg, Partis politiques et candidats, disponible sur <https://aceproject.org/ace-fr>, consulté le 12 février 2023.

12 Commission européenne pour la démocratie par le droit, le droit électoral, Venise 2008, p. 114.

13 Katz, Richard S., Democracy and Elections, Oxford 1997, p. 255.

proportionnelle axés sur les partis. Le système majoritaire a tendance à encourager les deux principaux partis et défavorise ainsi les autres partis et les candidats indépendants.

On suppose que plus la caution est élevée, plus le nombre de candidats est faible; plus la caution est élevée, plus le nombre de candidats des petits partis et des candidats indépendants est faible; plus le nombre minimal est élevé, plus sont élevés les coûts que doivent assumer les partis de petite taille et de taille moyenne qui inscrivent le nom de leurs candidats sur le bulletin de vote, quel que soit le montant de la caution¹⁴.

Les autres effets des cautions, comme les implications sociales, c'est-à-dire que les riches de la société ont plus de possibilités de déposer leur candidature à une élection. Mais on peut supposer que plus le candidat est riche, moins il est dissuadé de se présenter par une caution élevée. Il se peut que les candidats sérieux mais pauvres ne veuillent pas briguer les suffrages parce qu'ils ne peuvent pas se permettre de perdre leur caution.¹⁵

Eu égard à ce qui vient d'être dit, il est d'une importance capitale de souligner que tout en reconnaissant à l'Etat la possibilité d'imposer certaines conditions en matière de vote et d'éligibilité, notamment pour candidater, l'Etat ne le fera que selon les prescrits de la loi. En d'autres mots, les droits de participation ne peuvent faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi; celles-ci ne doivent pas être discriminatoires, mais fondées sur des critères objectifs et raisonnables.¹⁶

Au demeurant, la question qui reste à se poser est celle de savoir si la substance de ces droits politiques, tels que reconnus et garantis par les instruments juridiques, est sauvegardée, en dépit des restrictions légales dont ils font l'objet notamment le montant de la caution fixée, sans laquelle, la candidature sera nulle.

II. La conformité du montant de la caution aux principes démocratiques

Le droit de participer aux affaires publiques ou au processus politique de son pays est un droit fondamental qui doit être garanti à tous sans discrimination fondée notamment sur la fortune ou toute autre situation.¹⁷ Cependant, l'exercice de ce droit n'est pas absolu et connaît de possibles motifs de restriction avec lesquels il doit être concilié. C'est notamment le paiement de la caution électorale pour figurer sur le bulletin de vote.

C'est dans ce sens que se justifie le montant de la caution électorale fixé par la centrale électorale pour candidater aux élections législatives de 2023. En effet, conformément aux

14 Maja Tjernstrom et Ederberg, note 11.

15 Maley Michael, *Candidates: Legal Requirements and Disqualification*, dans Rose, Richard (dir.), *International Encyclopedia of Elections*, Oxford, 2000.

16 Comité des droits de l'homme, observation générale no 25 (1996), par. 3 et 4. Voir également, entre autres, Staderini et De Lucia c. Italie (CCPR/C/127/D/2656/2015), par. 9.5; Delgado Burgoa c. État plurinational de Bolivie (CCPR/C/122/D/2628/2015), par. 11.5; Nasheed c. Maldives (CCPR/C/122/D/2270/2013-CCPR/C/122/D/2851/2016), par. 8.6; et Paksas c. Lituanie (CCPR/C/110/D/2155/2012), par. 8.4.

17 Article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

prescrits des articles 104, alinéa 3, point 4, 121, alinéa 3, point 3, 149, alinéa 3, point 4, 162, alinéa 3, point 3, 177, alinéa 3, point 4, 186, alinéa 4, 186, alinéa 4, point 3, 195, alinéa 3, point 4, 202, alinéa 3, point 3, 211, alinéa 3, point 3 et 218, alinéa 3, point 3 de la loi électorale, les frais de dépôt de candidature qu'il faut payer au trésor public non remboursable sont fixés à :

- 160.000.000 Fc pour l'élection présidentielle;
- 1.600.000 Fc pour l'élection des Députés Nationaux;
- 1.000.000 Fc pour l'élection des Députés Provinciaux, etc.

Il est admis que les restrictions aux libertés doivent être prévues par la loi, elles doivent, en outre, viser un but légitime et elles doivent demeurer nécessaires et proportionnées.¹⁸ Elles doivent être conformes à la loi, y compris aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, compatibles avec la nature des droits protégés par le Pacte et imposées dans l'intérêt de buts légitimes, exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.¹⁹ En d'autres termes, les instruments de protection des droits humains posent trois conditions pour la justification de certaines restrictions aux droits qu'ils garantissent, à savoir le respect du principe de légalité, la légitimité du but poursuivi et la nécessité de la restriction dans une société démocratique.²⁰

A cet égard, le paiement de la caution comme l'une des exigences imposées par la loi électorale pour candidater présente un inconvénient majeur, celui de faire dépendre l'exercice du droit d'éligibilité à la capacité financière au lieu du soutien politique, ne doit pas être excessif.²¹ Dès lors, sa justification doit être examinée minutieusement.

Si la première condition, celle se rapportant à la légalité de la restriction est clairement remplie, car l'exigence de paiement d'une caution pour faire valider sa candidature par la CENI est prévue par la loi électorale, il reste à savoir si le but poursuivi est légitime et si la mesure adoptée est nécessaire et proportionnelle au but recherché.

Le terme « loi » doit être interprété comme visant exclusivement une loi adoptée par le parlement, [...] ²². De même, les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en question.²³ Les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots « prévue par la loi ». Il faut d'abord que « la loi » soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur

18 CADHP, Sébastien-Germain-Marie AÏKOUE AJAVON c. République du Benin, n°062/2019, 4 décembre 2020, §§ 149–151.

19 Conseil économique et social des Nations Unies, note 10, § 28.

20 L.HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, 2^e édition, Paris 2018, p. 699.

21 Commission européenne pour la démocratie par le droit, note 12, p. 114.

22 CEDH, *Vavricka et autres c. République Tchèque*, n° 47621/13, 8 avril 2021, § 268.

23 CEDH, *Leyla Sahin c. Turquie*, n° 44774/98, 2005, § 84; CEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, 2004, § 64.

les normes juridiques applicables à un cas donné. Ensuite, on ne peut considérer comme une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite.²⁴ En l'espèce, le montant de la caution électorale est fixé conformément à une base légale en droit interne, en l'occurrence l'article 5 de la Constitution ainsi que les articles 104, alinéa 3, point 4, 121, alinéa 3, point 3, 149, alinéa 3, point 4, 162, alinéa 3, point 3, 177, alinéa 3, point 4, 186, alinéa 4, 186, alinéa 4, point 3, 195, alinéa 3, point 4, 202, alinéa 3, point 3, 211, alinéa 3, point 3 et 218, alinéa 3, point 3 de la loi électorale. Eu égard de ce qui vient d'être dit, la première condition est belle et bien accomplie.

Outre une base légale, toute restriction imposée aux droits de vote et d'éligibilité doit être fondée sur un ou plusieurs des motifs légitimes prescrits par les instruments internationaux et régionaux pertinents relatifs aux droits de l'homme. Les droits en matière de participation ne peuvent faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi; celles-ci ne doivent pas être discriminatoires et doivent être fondées sur des critères objectifs et raisonnables,²⁵ comme la fixation d'un âge minimum.²⁶

En revanche, les restrictions des droits de vote et d'éligibilité fondées sur des motifs tels que la race, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou de toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ne peuvent être justifiées.²⁷ Ainsi, aucun des motifs raisonnables découlant de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne justifie la prise de cette décision fixant le montant de la caution électorale.

Enfin, toute restriction du droit à l'éligibilité doit être non seulement prévue par la loi et fondé sur un des motifs raisonnables mais aussi, doit être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi et nécessaire dans une société démocratique.²⁸ Comme le note le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, les restrictions doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnelles à l'intérêt à protéger.

La proportionnalité signifie que la restriction doit être adéquate pour remplir sa fonction de protection, et elle doit constituer l'option la moins intrusive parmi celles qui permettraient d'atteindre le résultat souhaité. [...] Le principe de proportionnalité exige, par exemple, que les autorités n'imposent pas systématiquement des restrictions qui modi-

24 CEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, n° 1, 26 avril 1979, § 49.

25 Comité des droits de l'homme, observation générale no 25 (1996), par. 3 et 4. Voir également, entre autres, *Staderini et De Lucia c. Italie* (CCPR/C/127/D/2656/2015), par. 9.5; *Delgado Burgoa c. État plurinational de Bolivie* (CCPR/C/122/D/2628/2015), par. 11.5; *Nasheed c. Maldives* (CCPR/C/122/D/2270/2013-CCPR/C/122/D/2851/2016), par. 8.6; et *Paksas c. Lituanie* (CCPR/C/110/D/2155/2012), par. 8.4.

26 Comité des droits de l'homme, observation générale no 25 (1996), par. 10.

27 Article 2 du PIDCP.

28 CEDH, *OSMANOGLU et KOCABAS c. SUISSE*, n°29086/12, 10 janvier 2017, § 85.

fieraient fondamentalement le caractère d'un événement [...].²⁹ Elles ne doivent en aucun cas être appliquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même du droit.³⁰ Ainsi, l'Etat ne peut pas la restreindre sans justification, faute de quoi, il se rendrait responsable de la violation de son obligation.³¹

Selon la jurisprudence, à l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis [...] « peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes » à ces droits.³² Les obligations positives peuvent impliquer la mise en place d'une procédure effective et accessible en vue de protéger les droits garantis, et notamment la création d'un cadre réglementaire instaurant un mécanisme judiciaire et exécution destiné à protéger les droits des individus et la mise en œuvre, le cas échéant, des mesures spécifiques appropriées.³³ Les Etats ont donc l'obligation positive de faciliter et de protéger l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique.³⁴

Dans le cas d'espèce, il est à noter que le montant de la caution électorale tel que fixé ne semble pas proportionnelle car il ne vise pas à répondre de manière adéquate à la question de savoir comment éliminer des candidatures fantaisistes, pour permettre aux électeurs de faire un bon choix selon les différents programmes de société présentés. Bien au contraire, la mesure prise encourage les candidatures des personnes riches qui ne seront jamais persuadées par le montant de la caution électorale à verser au détriment des dignes filles et fils ayant un bon projet de société, mais qui ne disposent pas de moyens financiers conséquents.

Pour s'en convaincre, il suffit de voir ce que gagne mensuellement un agent et fonctionnaire de l'Etat pour se rendre compte du caractère discriminatoire de cette décision. Car il faut la moyenne de dix mois, avec privation des autres besoins vitaux, pour réunir le montant de la caution exigée.

Ainsi, comme la deuxième précédente, celle se rapportant à la poursuite d'un but légitime, la condition de proportionnalité n'est pas non plus remplie. Par conséquent, la restriction des droits de vote et d'éligibilité que constitue le paiement d'une caution n'est pas justifiée dans une société démocratique.

Conclusion

Les droits de vote et d'éligibilité qui concernent respectivement le choix d'une personne ou d'une idée et la possibilité pour les citoyens d'un Etat d'être candidat à une élection sont, à

29 Commission Européenne pour la démocratie par le droit, note 12, par. 30.

30 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, § 6.

31 *Julie Ferrero*, La liberté de manifestation en droit international : illustration des limites de l'emprise du droit international sur les pratiques internationales, Paris, n° 17, 2017, p. 548.

32 CEDH, *Jakobski c. Pologne*, n° 18429/06, 7 décembre 2010, § 47.

33 CEDH, *Savda c. Turquie*, n° 42730/05, 12 juin 2012, § 98.

34 Commission Européenne pour la démocratie par le droit, note 12, par. 22.

l'instar des autres droits et libertés, reconnus et garantis tant par les normes internationales que par les lois nationales.

Or, en RDC, pour exercer le droit d'éligibilité, le candidat à une élection est tenu de verser à la CENI une caution non remboursable. Cette exigence semble de nature à limiter ou mieux à restreindre les droits de certains citoyens à participer aux institutions politiques parce que dépourvus de ressources financières nécessaires.

La présente réflexion avait ainsi pour but d'examiner cette restriction à l'aune des principes démocratiques. En partant des critères développés par la jurisprudence des organes internationaux de contrôle des normes, il était essentiellement question de savoir si la restriction concernée est prévue par la loi, qu'elle poursuit un but légitime et qu'elle serait proportionnelle à ce but. Si la première condition n'a posé aucun problème, tant il est vrai que l'exigence du paiement de la caution est prévue par la loi électorale, les deux autres conditions semblent ne pas être satisfaites.

Bien que prévu par la loi (électorale), le montant de la caution tel que fixé n'est pas proportionnel au revenu de bon nombre de citoyens. Car, même si l'objectif poursuivi par l'exigence du paiement de la caution est de renforcer la démocratie dissuadant les candidatures fantaisistes, il y a lieu de fixer un montant raisonnable qui ne favoriserait pas la discrimination en faveur des citoyens riches. Il serait préférable de tenir compte du pouvoir d'achat et des revenus de tous les congolais pour fixer un montant qui permettrait à quiconque réunit les conditions à pouvoir se présenter à une élection.

En définitive, cette mesure ne présente aucune nécessité dans une société démocratique. Elle n'est fondée sur aucun motif légitime, mais elle repose sur des visées politiques tendant à permettre aux mêmes personnalités de revenir ou de se maintenir sur la scène politique. En ce sens, l'exigence de paiement de la caution est l'un des facteurs favorisant le détournement des deniers publics à des fins électoralistes.