

Seuil légal de représentativité en droit électoral congolais : garantie ou exclusion à la répartition des sièges

Par Rodrigue Mafungu Mayele*

Résumé

La République Démocratique du Congo est restée longtemps confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs. Dans le souci d'y remédier, il est prévu dans 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 du 18 février 2006, un mode démocratique d'accession au pouvoir. Il s'agit des élections. C'est donc le peuple qui doit désormais se choisir ses représentants par les élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles.

A ce jour, la RDC est à son quatrième cycle électoral, avec beaucoup de réformes de la loi électorale. De l'expérience de deux premiers cycles (2006 et 2011), il était mis en place, pour les élections des assemblées délibérantes nationales et locales, le mode de scrutin proportionnel qui a présenté certaines limites. Parmi elles, l'inflation des partis politiques et des candidatures avec comme conséquences l'émiettement des suffrages, la sous-représentativité au sein des assemblées délibérantes ainsi que le risque d'instabilité gouvernementale.

Cette expérience a poussé le législateur congolais de basculer, par la réforme de la loi électorale du 22 décembre 2017, vers le scrutin proportionnel avec l'instauration du seuil légal de représentativité pour les élections législatives nationales et provinciales.

L'institution de ce seuil légal de représentativité n'est pas sans impact sur la répartition ou attribution des sièges par les partis ou regroupements politiques, laissant la grande partie de l'opinion publique et surtout la classe politique au désarroi. Car, excluant certains candidats massivement élus de la répartition des sièges et permettant à ceux obtenant moins de voix de participer à la répartition des sièges.

INTRODUCTION

Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo est confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la

* Diplômé (Bac+5) en droit public à l'Université de Kikwit; Chef de travaux à la Faculté de droit de la même université.

contestation de la légitimité des institutions et de leurs animateurs¹. En vue de mettre fin à cette crise chronique de légitimité, un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle Constitution démocratique, promulguée le 18 février 2006, qui préconise le choix par le peuple de ses dirigeants, à l'issue d'élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles.

Le mode de scrutin proportionnel a été préféré pour les élections des assemblées délibérantes nationales et locales². Cependant, l'expérience électorale de 2006 et 2011 a démontré que le système de la représentation proportionnelle des listes ouvertes à une seule voix préférentielle en vigueur a présenté des faiblesses. Parmi ces faiblesses figurent notamment l'inflation des partis politiques et des candidatures, qui a entraîné l'émiettement des suffrages, la sous-représentativité au sein des assemblées délibérantes ainsi que le risque d'instabilité gouvernementale³.

Pour répondre aux problèmes pratiques observés lors des scrutins antérieurs (2006 et 2011), des règles nouvelles relatives à la répartition des sièges par circonscription sur base du nombre des habitants ont été adoptées, instituant le seuil légal de représentativité. Ces règles s'analysent comme un correctif du système proportionnel des listes, par le regroupement des acteurs et partis politiques en de grandes composantes⁴. Autrement dit, pour remédier à ces lacunes, il a été décidé, en 2017, l'introduction du seuil légal de représentativité. Ce seuil de représentativité est déterminé par un pourcentage, selon qu'il s'agit des élections législatives (1 %), provinciales (5 %), municipales et locales (10 %) ⁵. Cette réforme entreprise en 2017 a été maintenue dans la dernière réforme de 2022⁶.

- 1 Lire le § 1 de l'exposé des motifs de 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, in JORDC, 52^e année, numéro spécial.
- 2 Il ressort de l'article 12 de la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections Présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales que le candidat se présente, hormis pour les scrutins uninominaux soit individuellement pour le candidat indépendant, soit sur la liste d'un parti politique ou d'un regroupement politique de la circonscription électorale qu'il a indiquée dans sa déclaration de candidature.; Lire le § 4, 4^e tiret de l'exposé des motifs de la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections Présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, JORDC, 47^e année, numéro spécial.
- 3 *Ithiel BATUMIKE MIHIGO, Aymar NYENYEZI BISOKA et Paternie MURHULA BATUMIKE*, Réformes électorales et consolidation de la démocratie en RDC, disponible sur <http://www.eca-creac.eu>, consulté le 24 juin 2025.
- 4 Lire les § 4 et 5 de la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la Loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée à ce jour.
- 5 Articles 118, 144, 193 de 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, in JORDC, 52^e année, numéro spécial.
- 6 Articles 118, 144 et 193 de la loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017, la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 et la loi n° 15/001 du 12 février 2015, la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales en république Démocratique du Congo.

Le seuil de représentativité a été mis en œuvre à la suite de la promulgation de la loi électorale numéro 17/013 du 22 décembre 2017 telle que modifiée et complétée par la loi n° 22/029 du 29 juin 2022 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, municipales et locales en République démocratique du Congo. Depuis son instauration, plusieurs candidats ayant obtenu un nombre plus élevé de voix dans leurs circonscriptions électorales ont été recalés, tandis que d'autres ayant obtenu moins de voix ont réussi à représenter la population dans les assemblées.

Depuis lors, le seuil électoral a suscité une controverse renouvelée à l'occasion de la publication des résultats provisoires des élections du 20 décembre 2023. Plusieurs regroupements politiques ont fustigé son application, mettant en avant le fait qu'il n'a pas permis à plusieurs candidats d'obtenir un siège au niveau national et provincial. Ainsi, le seuil de représentativité en République démocratique du Congo demeure un sujet de débat et de réflexion. Il représente une tentative de concilier la diversité des opinions politiques avec la nécessité d'une représentation équilibrée au sein des institutions. Le défi réside dans la recherche d'un équilibre qui garantisse à la fois la légitimité des élus et la diversité des voix citoyennes.

Dès lors, il importe de savoir ce qu'on entend par seuil électoral légal de représentativité et comment est-ce que les partis politiques peuvent l'atteindre.

La réponse à cette question conduit d'abord à circonscrire la portée du seuil légal de représentativité et à déterminer son fondement juridique. Ensuite, il conviendra d'analyser les avantages et les inconvénients du seuil légal de représentativité dans une démocratie représentative.

A. LA PORTEE DU SEUIL LEGAL DE REPRESENTATIVITE

La portée du « *seuil légal de représentativité* » sera déclinée au travers de ses origines et de sa réception par le droit congolais, avant d'examiner son fondement juridique.

I. Origines du seuil légal de représentativité et réception par le droit congolais

Institué par la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée à ce jour, le seuil de représentativité a été introduit en République Démocratique du Congo dans le but, notamment, de réduire l'inflation des partis politiques et des candidatures qui entraîne l'émiettement de suffrages et la sous représentativité au sein des assemblées délibérantes et surtout un coût financier considérable des élections⁷.

⁷ § 4 de l'exposé des motifs de la Loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée à ce jour.

Sans être une innovation congolaise, le seuil légal de représentativité trouve ses origines en Allemagne où, dans l'intention de limiter l'élection de groupes extrémistes, il avait été conçu pour exclure les petits partis de la représentation⁸.

L'exposé des motifs de la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 le définit comme un pourcentage de suffrage valablement exprimé déterminé par une norme juridique que chaque liste ou candidat indépendant doit atteindre pour être admis à l'attribution des sièges. Il est ainsi un pourcentage de voix expressément fixé par la loi, obtenu sur le total des suffrages valablement exprimés que les listes en compétition doivent atteindre afin d'être éligibles à l'attribution des sièges dans une circonscription électorale⁹.

Le seuil électoral est un pourcentage de voix qu'un candidat ou une liste de candidats doit obtenir pour être inclus dans la répartition des sièges¹⁰. C'est dans ce sens que le Professeur Ferdinand Mutombo le définit comme le minimum de voix acceptable pour permettre à un parti politique ou une coalition politique d'avoir un représentant au sein d'une assemblée parlementaire. Là où un seuil électoral existe, une liste doit atteindre ce seuil pour avoir une chance de remporter des sièges. Toutefois, le fait que cette liste franchisse le seuil électoral ne garantit pas qu'elle obtiendra un ou plusieurs sièges : cela lui permet simplement de ne pas être écartée de la dévolution des sièges dans le cadre considéré¹¹. Selon la loi électorale en vigueur en RDC, le seuil légal de représentativité concerne les candidats éligibles à la répartition des sièges. A cet égard, il consiste dans le calcul des voix obtenues. Il faut comprendre que lorsque la législation prévoit un système proportionnel, le seuil électoral va équivaloir au nombre minimum des voix qui sont nécessaires pour obtenir un siège¹².

Le seuil électoral est également défini comme le résultat minimal qu'un candidat ou une liste de candidats concourant à une élection doit obtenir afin d'être inclus dans la répartition des sièges, de se voir rembourser ses frais de campagne, ou encore pour accéder à un tour de scrutin ultérieur¹³. Le plus souvent, il est exprimé en pourcentage de voix exprimées, mais aussi parfois en pourcentage des inscrits ou, plus rarement encore, en nombre de sièges obtenus. Il est un préalable à toute attribution des sièges après les scrutins, seuls les

8 *Ferdinand KAPANGA MUTOMBO*, « les reformes du système électoral et l'amélioration des processus électoraux en république démocratique du Congo. Faut-il remettre en question le seuil de représentativité, le seuil de recevabilité et la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes de candidatures? », in cahiers africains des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que du développement durable revue africaine interdisciplinaire, Numéro 82 – Volume 1 -, Kinshasa, Janvier-Mars 2024, p.15.

9 Cfr. Exposé des motifs de la loi électorale de 2017 en RD Congo.

10 *Yannick KAUMBO*, Le seuil électoral, un obstacle à la démocratie? disponible sur <https://habarirdc.net>, consulté le 25 juin 2025.

11 CRISP, Le seuil électoral disponible sur <https://www.vocabulairepolitique.be>, consulté le 18 juin 2025.

12 *Luc LUTALA*, RDC : ce qu'il faut comprendre de la notion du seuil électoral, disponible sur <https://actualite.cd>, consulté le 18 juin 2025.

13 https://fr.wikipedia.org/wiki/Seuil_électoral, consulté le 16 mai 2025.

partis ou regroupements ayant atteint ce seuil participent à l'attribution des sièges. Ceux ne l'ayant pas atteint sont écartés.

De tout ce qui précède, le seuil légal de représentativité est compris comme un pourcentage de voix expressément fixé par la loi, obtenu sur le total des suffrages valablement exprimés que les listes en compétition doivent atteindre afin d'être éligibles à l'attribution des sièges dans une circonscription électorale. Il est le plus souvent en vigueur dans le cadre d'un système électoral proportionnel.

Ainsi, la notion de seuil légal de représentativité ne peut être étudiée en la dissociant du scrutin au sein duquel il s'applique : le scrutin proportionnel. En d'autres mots, le seuil de représentativité n'est admissible que dans le cadre du scrutin proportionnel. Reposant sur l'idée selon laquelle chaque entité géographique doit être représentée par un nombre de députés proportionnelle à sa population, la proportionnelle vise la protestation contre les inégalités démographiques et offre une redistribution plus juste des sièges.¹⁴ Les sièges sont ici répartis entre les différentes listes, de manière proportionnelle aux résultats obtenus par chacune, car il s'agit d'assurer aux différents partis une représentation électorale en rapport avec leur force numérique et qui reflète le vœu des électeurs.¹⁵

En effet, la représentation proportionnelle favorise ainsi une plus forte fragmentation politique des parlements car, elle permet une plus juste représentation des partis faibles ou moyens en limitant la surreprésentation des partis les plus forts.¹⁶ Cela passe généralement par l'institution du seuil légal de représentativité, avec ses différents modes de calcul, qu'il faille d'analyser le fondement juridique.

II. Fondement juridique du seuil légal de représentativité

Il sied de relever que le seuil légal de représentativité renvoie au droit électoral et en tant que tel, il doit être prévu par les textes juridiques en matière électorale. Partant, de manière générale, le seuil légal de représentativité a pour fondement les sources normatives, constituées des règles juridiques produites par la législation internationale ou nationale, mais garantissant à chaque citoyen une pleine participation dans la vie politique ou publique de son pays.

Au niveau international, le cadre normatif des élections est, essentiellement, constitué d'accords et traités, assurant à chaque citoyen ses droits civils et politiques, ainsi que ses libertés fondamentales. Ces instruments juridiques reconnaissent, en particulier, le droit de vote et d'éligibilité à chaque citoyen. Il s'agit, entre autres, de la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 21), de la Convention sur les droits politiques de la femme (article III), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25), ainsi que de son Protocole facultatif, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

14 Pierre MARTIN, *les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3^e éd., Paris, 2006, pp. 60–61.

15 Bertrand PAUVERT, *Election et modes de scrutin*, 2^e éd., Paris, 2025, p. 30.

16 MARTIN, note 14, p. 126.

(article 13), de la Déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections (point 1.2. X. i), de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union Africaine (article 3, point 7).

Au niveau national, nous avons la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 qui établit la source du pouvoir, les modalités d'exercice de la souveraineté et de désignation des gouvernants. A côté de la Constitution, il y a la source légale, notamment la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif; La loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle; La Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017, la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 et la Loin °15/001 du 12 février 2015, la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales en république Démocratique du Congo.

C'est cette dernière qui, à travers les dispositions des articles 118, 144 et 193 qui constitue à ce jour, le fondement juridique de ce principe de seuil légal de représentativité en droit électoral congolais, selon qu'il s'agisse des scrutins législatifs, provinciaux ou municipaux.

En effet, les députés nationaux sont élus au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans renouvelable, dans les conditions suivantes :

- 1° le nombre total de suffrages valablement exprimés est déterminé pour l'ensemble du territoire national;
- 2° un seuil de représentativité de 1 % du nombre total de suffrages valablement exprimés est déterminé au niveau national;
- 3° il est attribué d'office un siège au candidat ayant obtenu la moitié de suffrages valablement exprimés dans la circonscription;
- 4° seules les listes des partis et regroupements politiques ou des indépendants ayant atteint ou dépassé ce seuil national de 1 % sont admises à l'attribution des sièges¹⁷.

Au niveau provincial, Sont seules admises à l'attribution des sièges les listes des partis, regroupements politiques et des indépendants qui ont obtenu au moins 3 % du total général des votes valablement exprimés. Ainsi, le total de nombre de voix obtenues par toutes les listes d'un même parti ou un même regroupement politique ou d'un indépendant dans toute

17 Article 118 de la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017, la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 et la Loin °15/001 du 12 février 2015, la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales en république Démocratique du Congo.

la province doit atteindre ou dépasser 3 % du total du suffrage valablement exprimé au niveau provincial¹⁸.

Dans le même ordre d'idée, sont seules admises à l'attribution des sièges à l'élection des conseillers municipaux, les listes des partis politiques, des regroupements politiques et des indépendants qui ont obtenu au moins 10 % du total général des votes valablement exprimés au niveau de la circonscription.¹⁹

Eu égard de ce qui précède, il y a lieu de se questionner sur les avantages et désavantages que le seuil légal de représentativité peut offrir à la liste ou au regroupement des partis politiques.

B. SEUIL LEGAL DE REPRESENTATIVITE : ENTRE GARANTIE ET EXCLUSION A LA REPARTITION DES SIEGES

Avant même d'analyser les avantages et inconvénients du seuil légal de représentativité dans une démocratie représentative, il importe de déterminer comment se calcul ledit seuil.

1. Mode de calcul du seuil électoral

Comme le relève Bertrand PAUVERT, dans le système proportionnel, l'une des grandes difficultés réside dans sa complication, puisqu'il est question de répartir les sièges entre les différentes listes et que cette répartition est nécessairement approximative.²⁰ En effet, lorsque la législation prévoit un système proportionnel, le seuil électoral équivaut au nombre minimum des voix nécessaires pour obtenir un siège. Il sera donc normal de rapporter le nombre des voix exprimées au nombre des sièges.

Selon Nono Alimeti, le calcul du seuil électoral est fonction du nombre total de votants dans une circonscription donnée et en application d'une formule spécifique. Cette formule prend en compte le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription, le nombre de voix valides et le pourcentage minimum requis pour obtenir un siège²¹. Cela revient à dire qu'on

18 Article 144 de la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017, la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 et la loi n° 15/001 du 12 février 2015, la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales en république Démocratique du Congo.

19 Article 193 de la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017, la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 et la loi n° 15/001 du 12 février 2015, la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales en république Démocratique du Congo.

20 PAUVERT, note 15, p. 31.

21 Le blog du citoyen, Comprendre le principe du seuil électoral : un élément essentiel pour des élections plus représentatives en RDC, disponible sur <https://fatshimetre.org>, consulté le 25 mai 2025.

considère le nombre des voix exprimées et on les répartit au nombre des sièges. Ainsi, on a reparti le nombre des voix au nombre des sièges²².

A cet égard, la première opération à effectuer réside dans la détermination du quotient électoral permettant d'attribuer les sièges. Le quotient électoral résulte de la division des suffrages exprimés par le nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription. Ainsi, chaque liste remporte alors autant de sièges qu'elle comporte le nombre de fois le quotient²³. Il représente tout simplement les suffrages valablement exprimés des listes seuils, c'est-à-dire des listes qui ont préalablement atteint le seuil, que l'on divisera par le nombre des sièges mis en compétition dans la circonscription. C'est le résultat obtenu que l'on appelle quotient électoral. Seuls les partis et/ou regroupements politiques ayant atteint ce quotient peuvent prétendre à un siège.

Cependant, la question qui se pose est celle de savoir ce qu'il convient de faire des suffrages restants, non utilisés et des sièges non attribués, sachant que le calcul n'est jamais exact. En d'autres termes, il convient de répartir les « restes », car les suffrages restants doivent permettre de distribuer les derniers sièges non pourvus.

A ce questionnement, Bertrand PAUVERT relève que le premier moyen de répartition réside dans ce qu'on appelle couramment la représentation proportionnelle intégrale. Les suffrages non utilisés par les partis seront additionnés au niveau national et l'on calculera un nouveau quotient électoral (avec les sièges restant à pourvoir) pour répartir les derniers sièges non-pourvus dans les différentes circonscriptions. Il poursuit que le plus souvent, il est fait appel, pour répartir les restes, à la technique de la représentation proportionnelle approchée. La répartition pourra alors se faire selon trois techniques distinctes : le plus fort reste, la plus forte moyenne et d'Hondt²⁴.

L'atteinte du seuil légal de représentativité n'est pas la garantie de l'obtention d'un siège pour la liste d'un parti ou regroupement politique. Il faut atteindre un deuxième seuil, dit « naturel » : le quotient électoral.

Il importe de préciser toutefois que le siège obtenu après l'atteinte de deux seuils par le parti ou regroupement politique revient au candidat placé en ordre utile sur la liste. Au moment du dépôt des candidatures, les partis et regroupements politiques présentent les candidats selon l'ordre qu'ils veulent. Les électeurs viennent les reclasser par leurs votes. Dans ce sens, le dernier sur la liste peut devenir le candidat en ordre utile, s'il réunit le plus grand nombre des voix. C'est à lui que reviendra le siège. S'il arrive ainsi que le premier parti politique à qui le siège revient a un plus fort reste, il obtiendra un deuxième siège, qui reviendra au candidat de la liste qui vient en ordre utile après celui qui avait

22 LUTALA, note 12.

23 PAUVERT, note 15, p. 31.

24 PAUVERT, note 15, p. 31, pp. 31–32.

obtenu le premier siège, et ainsi de suite, jusqu'à épuiser tous les nombres des sièges dans la circonscription²⁵.

II. Le seuil légal de représentativité dans une démocratie représentative

Chaque système électoral comporte des avantages et des désavantages et son choix tient généralement compte du contexte sociopolitique de chaque État et des options politiques des gouvernants. La RDC, en tant que pays en transition démocratique, est confrontée à de nombreux défis concernant la légitimité des acteurs politiques et le fonctionnement de son système électoral, a opté pour le système proportionnel en instituant, à travers la réforme de 2017, le seuil électoral. Ce concept vise à limiter la fragmentation excessive du pouvoir. L'instauration du seuil comporte des avantages et des inconvénients à prendre en considération.

Concernant les avantages, un seuil électoral raisonnable permet de garantir une stabilité politique en évitant la prolifération des petits partis politiques²⁶. Il est ainsi un correcteur non négligeable des antivaieurs que porte le système politique basé sur les tribus ou les régions à l'image de celui de la République Démocratique du Congo, où le partage et l'exercice du pouvoir politique tendent à se calquer sur des considérations ethniques et tribales.

À cet égard, il frustrera les élans ethniques, tribalistes et régionalistes que le système majoritaire pourra favoriser²⁷, car l'on observe l'existence de plusieurs formations politiques sans ancrage national, mais capables de mobiliser seulement dans les fiefs naturels de leurs leaders. Les partis seront poussés à quitter leur zone de confort régional pour aller se chercher une voix sur l'ensemble du pays et avoir une dimension nationale.

Ce qui rendrait possible l'avènement des grands ensembles, c'est-à-dire, il y aura opportunité des alliances entre certains partis afin d'avoir des listes d'ensemble. Ce qui contribuerait à la consolidation de l'unité nationale et à la cohésion pacifique entre les communautés. En concentrant le pouvoir entre les mains de quelques grands partis, cela peut faciliter la gouvernance et la prise de décisions. De plus, il peut contribuer à créer des coalitions solides et durables, ce qui est essentiel pour la stabilité politique à long terme²⁸.

L'avantage majeur de l'instauration d'un seuil de représentativité réside dans la stabilisation du système électoral. On peut aussi parler, à ce sujet, d'homogénéisation dont l'assemblée délibérante a besoin dans la prise de ses décisions. Elle a donc besoin d'un

25 Bruno NAKA, Élections législatives en RDC : les enjeux cruciaux du seuil légal de représentativité et du quotient électoral, disponible sur <https://actualite.cd>, consulté le 12 juillet 2025.

26 Diana TSHIKWAMA BINDA, Le seuil électoral et la problématique de la légitimité des acteurs politique en République Démocratique du Congo, disponible sur <https://memoirecongo.net>, consulté le 12 juillet 2025.

27 Jean-Louis ESAMBO, Droit électoral congolais, France, 2014, p.102.

28 TSHIKWAMA BINDA, note 26.

accord entre ses membres, lequel accord serait difficile lorsqu'existe une multitude de partis politiques au sein de l'assemblée délibérante.

Si un gouvernement devait sans cesse composer avec une majorité parlementaire faite d'une coalition de partis politiques, sa tâche serait plus difficile. La réalisation de son programme politique deviendrait difficile, car il serait contraint de négocier chaque texte avec une majorité capricieuse. Ainsi, l'expression « gauche plurielle » en France est une illustration patente. Lors de la troisième cohabitation, Lionel Jospin, Premier ministre, devait ménager les députés communistes plus que les verts, les socialistes et les centristes. Il lui a été difficile de mettre en œuvre le programme politique défendu par le parti socialiste lors des élections législatives.²⁹

En dépit des avantages, comme notamment ceux sus énumérés, l'institution du seuil d'éligibilité n'est pas à l'abri des critiques. Autrement dit, le seuil d'éligibilité comporte des inconvénients.

En effet, mis à part la parfaite représentativité des élus, la représentation proportionnelle avec seuil court le risque de posséder un effet pervers. En faisant du Parlement un reflet parfaitement identique des expressions politiques, il y a un risque de rendre le pays ingouvernable en raison de l'absence de majorité susceptible de se dégager. De plus, lorsque les chambres sont difficilement gouvernables, cela favorise souvent la constitution de partis ou des groupes charnières monnayant chèrement leur soutien au sein de coalitions politiques hétérogènes, au détriment de la cohérence de l'action gouvernementale.

Il y a ainsi un éparpillement des suffrages et corrélativement un émiettement des élus entre les différents partis. L'électeur reste dépendant des partis politiques en ce sens que l'élection ayant lieu au cours d'un scrutin de liste, c'est le parti ou regroupement politique qui détermine l'ordre de présentation des candidats et des impératifs internes au parti tendent alors à l'emporter. Dans ce cas, l'électeur n'aura d'autre choix que d'entériner ces choix ou de rejeter la liste en bloc, le panachage étant interdit³⁰. Au-delà de ces considérations, il faut reconnaître la relative complexité des calculs visant la répartition des sièges.

C'est dans ce sens qu'en République Démocratique du Congo, problématique du seuil électoral soulève la question de la place de la démocratie dans le système électoral.

Certains estiment que l'instauration du seuil constitue un obstacle à la démocratie, car la non atteinte de ce seuil par les partis ou regroupements politiques de certains candidats invalide le vote effectué par leurs électeurs. Cela fausse le jeu démocratique, d'autant plus que quand les électeurs vont aux urnes, ils ne tiennent pas du tout compte d'une quelconque notion de seuil électoral³¹.

29 *Thierry MONSEMPWO*, Loi électorale : le seuil de représentativité est bon pour la stabilité, disponible sur <https://www.mediacongo.net>, consulté le 16 juillet 2025.

30 *PAUVERT*, note 15, pp. 30–31.

31 *KAUMBO*, note 10.

De manière générale, un seuil électoral élevé peut entraîner une exclusion des voix minoritaires et des partis politiques plus petits, ce qui peut être perçu comme une violation du principe démocratique de représentation équitable. Cela soulève des inquiétudes quant au respect de la diversité et de la pluralité des opinions politiques et des intérêts représentés au sein du système politique.

De plus, un seuil électoral trop élevé peut créer des barrières à l'entrée pour les nouveaux partis politiques et les acteurs émergents. Cela peut conduire à une concentration excessive du pouvoir entre les mains des partis établis, ce qui limite la possibilité pour de nouvelles idées et visions d'être prises en compte dans la prise de décisions politiques. Il est important de garantir une compétition politique équitable et de permettre aux voix dissidentes d'être entendues.

Un autre aspect de préoccupation est la question de la légitimité perçue des acteurs politiques. Lorsque le seuil électoral est fixé de manière arbitraire ou manipulée, cela peut remettre en question la légitimité de ceux qui obtiennent des sièges sans avoir véritablement le soutien des citoyens³². Cela pourrait entraîner une défiance du public à l'égard du système politique dans son ensemble et des institutions mises en place.

CONCLUSION

En abordant la question du seuil légal de représentativité en droit électoral congolais, il a été question pour nous d'analyser l'impact que cette institution peut avoir sur la représentativité des élus aux assemblées délibérantes, surtout dans le contexte congolais.

Abordé en deux points, cet article a examiné la portée du seuil légal de représentativité et ses conséquences sur l'attribution des sièges. Dans un premier temps, nous avons situé l'instauration du seuil légal de représentativité en droit électoral congolais ainsi que son fondement juridique. Il s'est avéré que ce système a été institué pour faire face à l'inflation des partis politiques et des candidatures, laquelle conduit à l'émiettement des suffrages, à la sous-représentativité au sein des assemblées délibérantes et au risque d'instabilité gouvernementale découlant du scrutin proportionnel utilisé aux scrutins de 2006 et 2011.

Dans un second temps, il a été démontré les effets positifs et négatifs de l'instauration du seuil légal de représentativité. D'une part, il est l'élément déterminant pour qu'un regroupement ou un parti politique puisse prendre part à l'attribution des sièges, sans lequel, tout parti ou regroupement est exclu à l'attribution des sièges, permettant de garantir une stabilité politique en évitant la prolifération des petits partis politiques, grâce au jeu des alliances. Dans ce cas, il contribue à la consolidation de l'unité nationale et à la cohésion pacifique entre les communautés et aussi à l'homogénéisation dont l'assemblée délibérante a besoin dans la prise de ses décisions. D'autre part, ce système présente le risque pour les partis faibles de pouvoir atteindre le seuil. De même, il y a un éparpillement des suffrages et corrélativement un émiettement des élus entre les différents partis. Par conséquent, il

32 TSHIKWAMA BINDA, note 26.

peut rendre le pays ingouvernable en raison de l'absence de la majorité susceptible de se dégager. Ainsi, les chambres sont difficilement gouvernables à cause de l'absence de cette majorité.

De manière générale, un seuil électoral élevé peut entraîner une exclusion des voix minoritaires et des partis politiques plus petits, ce qui peut être perçu comme une violation du principe démocratique de représentation équitable. Cela soulève des inquiétudes quant au respect de la diversité et de la pluralité des opinions politiques et des intérêts représentés au sein du système politique.

Au regard de tout ce qui précède, il y a lieu de souligner, qu'en dépit de quelques faiblesses qu'il présente, faisant objet de ses critiques (ce qui n'est pas exclu pour les autres modes de scrutins), le scrutin proportionnel avec seuil semble le mode adapté dans le contexte politique actuel de la RDC. Car il constitue le rempart face à la prolifération des partis politiques qui, pour la plupart, ont un caractère tribal, ethnique, régional et sans ancrage sur le plan national. Le seuil légal de représentativité permettra en ce que soit formé des alliances conduisant à des grands ensembles.