

# La surveillance électorale en République Démocratique du Congo : principes et impacts

Par Jean Jacques Kahunga Mapela\*

## Résumé

L'étude sur la surveillance électorale en République Démocratique du Congo (RDC), notamment, a mis en exergue l'impact de cette pratique sur la légitimité des institutions issues des élections, d'une part, et, d'autre part, sur les réformes éventuellement envisagées. Pour ce qui est de la légitimité, elle a noté que celle-ci est un gage de la promotion de l'Etat de droit.

## Abstract

The study on election monitoring in the Democratic Republic of Congo (DRC), in particular, highlighted the impact of this practice on the legitimacy of the institutions resulting from the elections, on the one hand, and, on the other, on the reforms that may be envisaged. With regard to legitimacy, she noted that it is a guarantee of the promotion of the rule of law.

## Introduction

L'organisation des élections pluralistes par la République Démocratique du Congo (RDC) ne pouvait avoir lieu sans prendre en compte des exigences relatives à la gestion démocratique d'un processus électoral. C'est le cas de celle relative à la surveillance des élections qui s'enracine davantage et, ce, à l'épreuve de chaque cycle électoral, comme il en sera d'ailleurs le cas lors du quatrième cycle électoral, prévu constitutionnellement en 2003.

La surveillance électorale s'entend de la supervision au sens du contrôle du déroulement des opérations y relatives. Ce qui permet de constater que l'ensemble du processus a réuni les conditions démocratiques de liberté, de régularité et de transparence du vote<sup>1</sup>. Elle fait partie des mesures de vérification et de contrôle pour une meilleure sauvegarde, par

\* Licencié agrégé en philosophie des Ex-Facultés catholiques de Kinshasa (FCK), actuellement Université Catholique du Congo (UCC), l'auteur de cette étude est aussi licencié en Droit public de l'Université de Kinshasa et apprenant en Droit public au sein de la même université. Chercheur du Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA) dans le Département Démocratie et participation citoyenne, il en est l'actuel Secrétaire exécutif. E-mail : jeankahunga@gmail.com

1 Marcel Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Une analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, 2014, p. 229.

l'administration électorale, de la viabilité, de l'honnêteté du scrutin mais également de la participation électorale. Ce qui justifie qu'elle soit constituée d'un ensemble de mécanismes destinés à protéger l'intégrité du vote<sup>2</sup>.

L'intégrité électorale a toujours été sujette à caution en RDC au regard de la contestation qui suit la proclamation officielle des résultats électoraux. Il en a été ainsi lors des élections de 2011 dont les résultats ont été jugés non conformes à la vérité et à la justice<sup>3</sup>. Ce qui signifie que ces élections ont été entachées des irrégularités qui n'ont pas nui à la crédibilité du scrutin<sup>4</sup>, pour les uns, alors que pour d'autres, elles ont effectivement porté atteinte la crédibilité des résultats. C'est la raison pour laquelle ils ont été rejetés à la suite de l'opacité qui a entouré leur dépouillement<sup>5</sup>. Car, pour l'observation qui en a été faite, ces élections ont été considérées unanimement, comparativement à celles de 2006, comme calamiteuses et pires. Comme pour dire qu'elles ont été tripatouillées et cafouillées<sup>6</sup>.

La contestation n'a pas épargné les résultats des élections de décembre 2018. Si pour le perdant, il s'est agi d'un « putsch électoral », c'est à la suite de la mise en doute des résultats proclamés<sup>7</sup> par l'Eglise catholique qui, fort du nombre de ses observateurs déployés, a affirmé n'avoir pas collecté les mêmes résultats que ceux rendus publics par la commission électorale nationale indépendante (CENI). La réclamation de la vérité des urnes de cette élection<sup>8</sup> rappelle les propos des archevêques de Kinshasa Laurent Monsengwo pour qui les résultats de l'élection présidentielle de 2011 n'étaient conformes ni à la

2 Jean Louis Esambo, *Le droit électoral congolais*, Louvain-La-Neuve, 2014, p. 331.

3 *Jeune Afrique*, « Présidentielle en RDC : le cardinal Monsengwo met en doute la « crédibilité » du scrutin », <https://www.jeuneafrique.com/178145/politique/pr-sidentielle-en-rdc-le-cardinal-monsengwo-met-en-doute-la-cr-dibilit-du-scrutin/>, consulté le 27/04/2022.

4 *Jeune Afrique*, « RDC – Présidentielle : Kabila admet des « erreurs » qui ne nuisent pas à la « crédibilité » du scrutin », <https://www.jeuneafrique.com/178146/politique/rdc-pr-sidentielle-kabila-admet-des-erreurs-qui-ne-nuisent-pas-la-cr-dibilit-du-scrutin/>, consulté le 27/04/2022.

5 *Jeune Afrique*, « RDC : « situation explosive » selon Juppé, le Centre Carter note de « graves irrégularités » », <https://www.jeuneafrique.com/178151/politique/rdc-situation-explosive-selon-juppe-le-centre-carter-note-de-graves-irr-gularit-s/>, consulté le 27/04/2022.

6 Roland Pourtier, « Les élections de 2011 en RDC, entre cafouillage et Tripatouillage », *EchoGéo*, 2012, p. 1.

7 RTBF, « Contestation des résultats de la présidentielle en RDC : le recours de Fayulu sera examiné ce mardi », <https://www.rtbf.be/article/contestation-des-resultats-de-la-presidentielle-en-rdc-le-recours-de-fayulu-sera-examine-ce-mardi-10118548?id=10118548>, consulté le 27/04/2022; *Tv5 monde*, « Présidentielle en RDC : réactions à la victoire de Félix Tshisekedi et contestations », <https://information.tv5monde.com/afrique/presidentielle-en-rdc-reactions-la-victoire-de-felix-tshisekedi-et-contestations-279095>, consulté le 27/04/2022.

8 *Tv5 monde*, note 8.

vérité ni à la justice<sup>9</sup> et Frédéric Etsou qui estimait, à la suite du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2006, que les résultats officiels publiés étaient inexacts et tripatouillés<sup>10</sup>.

Toutes ces contestations des résultats sont sous-tendues par le travail de la surveillance électorale dont le retentissement a mis à nu les manœuvres frauduleuses orchestrées dans le but de porter atteinte au libre choix, transparent et démocratique du peuple. Au regard de l'écho provoqué par le travail de la surveillance électorale, quelques préoccupations nécessitent éclaircissement. Il s'agit, d'une part, de connaître les principes qui sous-tendent la surveillance électorale et leur application par les acteurs de celle-ci. Cette application est-elle strictement rigoureuse pour tous ou est-elle susceptible de fléchir pour d'autres acteurs? D'autre, part, quel est l'impact de la surveillance électorale dans la gouvernance démocratique postélectorale?

L'importance<sup>11</sup> de la surveillance électorale étant avérée notamment à l'occasion de contestation électorale au regard de la fiabilité et de l'impartialité de ses conclusions<sup>12</sup>, cette étude plaide pour sa prise en compte par le juge du contentieux électoral. Ce qui participerait à crédibiliser les élections et à assurer aux gouvernants politiques la légitimité nécessaire. Car, la contestation de celle-ci est l'une des causes fondamentales des crises politiques récurrentes connues en RDC<sup>13</sup>.

- 9 *Jeune Afrique*, « Présidentielle en RDC : le cardinal Monsengwo met en doute la « crédibilité » du scrutin », <https://www.jeuneafrique.com/178145/politique/pr-sidentielle-en-rdc-le-cardinal-monse-ngwo-met-en-doute-la-cr-dibilit-du-scrutin/>, consulté le 18/05/2022.
- 10 *Réveil Fm*, « Elections Louis Michel 2006: "Vérité des urnes", brouille entre le Cardinal Frédéric Etsou et l'abbé Apollinaire Malu Malu! », <https://www.reveil-fm.com/index.php?post/2013/06/02/3651-elections-louis-michel-2006-brouille-entre-le-cardinal-frederic-etsou-et-l-abbé-malu-malu>, consulté le 18/05/2022.
- 11 Cette importance est due, selon les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine, 20 février 2002, p. 5, au fait que l'observation et le suivi des élections sont devenus une partie intégrante des processus démocratiques et électoraux en Afrique. Les observateurs internationaux, régionaux et nationaux jouent maintenant un rôle important dans le renforcement de la transparence et de la crédibilité des élections et de la gouvernance démocratique en Afrique, et dans l'acceptation des résultats des élections à travers le continent. Les missions d'observation et de suivi des élections peuvent également jouer un rôle clé dans la réduction des conflits avant, pendant et après les élections. Cette importance est également affirmée par les Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC, Johannesburg, 06 Novembre 2003, p. 32 d'autant plus qu'en devenant une partie intégrale du processus électoral dans les pays de la SADC, la surveillance et l'observation des élections, par ces acteurs, a permis d'améliorer la transparence et la crédibilité des élections et de concourir à l'acceptation des résultats.
- 12 Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, p. 5, <http://www.eods.eu/library/GNDEM.Declaration%20of%20Global%20Principles%20for%20Non-Partisan%20election%20observation%20FR.pdf>, consulté le 5/05/2022; Directives pour les missions d'observation, p. 5, note 12.
- 13 Exposé des motifs de la Constitution de la République Démocratique du Congo 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 (textes coordonnés), *JORDC*, 52<sup>e</sup> année, Numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.

Pour mener à bien cette réflexion qui est une contribution à la consolidation de l'Etat de droit en RDC, deux points la structurent. Premièrement, il s'agira de passer en revue les principes qui régissent la surveillance électorale afin d'en cerner le régime juridique. Deuxièmement, il sera question d'analyser l'impact de la surveillance électorale dans la gouvernance postélectorale.

## A. PRINCIPES DE LA SURVEILLANCE ELECTORALE

En poursuivant l'idéal de la transparence du processus électoral, la surveillance électorale est sous-tendue par un ensemble de principes dont l'application peut être à géométrie variable au regard des acteurs appelés à s'en servir (II), elle a une portée et un contenu dont il est important de cerner le contour (I).

### *I. Surveillance électorale : portée substantielle et acteurs*

La Déclaration des principes des Nations Unies<sup>14</sup> entend par l'observation internationale d'élections, notamment, la collecte systématique, exacte et exhaustive d'informations relatives à la législation, aux institutions et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et aux autres facteurs relatifs au processus électoral. Il s'agit, autrement, dit d'une analyse professionnelle et impartiale de ces informations et d'une élaboration de conclusions concernant la nature du mécanisme électoral.

Cette même compréhension se dégage aussi des Directives émises par l'Union africaine en faveur des missions d'observations et de suivi des élections<sup>15</sup>. Pour ces Directives, la surveillance électorale consiste à la collecte d'informations et à l'émission d'une opinion judicieuse sur la base des informations recueillies. Le suivi électoral est, par contre, l'autorité revêtue d'observer le processus électoral et d'y intervenir au cas où les lois applicables ou les normes établies sont violées ou ignorées.

En faisant observer, de sa part, que les termes 'surveillance' et 'observation' des élections, bien qu'utilisés indistinctement, relèvent de processus assez distincts, les Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC<sup>16</sup> définissent l'observation comme la récolte des données ou la recherche des faits saillants sur le site du déroulement de l'élection. Cette récolte contribue ainsi à formuler un jugement éclairé sur la crédibilité, la légitimité et la transparence du processus électoral. La surveillance s'entend, quant à elle, au recueil de l'information, à l'examen et à l'évaluation du processus électoral.

Dans tout le cas, la surveillance électorale ne consiste pas qu'à collecter les données relatives au processus électoral, elle permet également aux acteurs de celle-ci de les évaluer,

14 Déclaration de principes, pp. 4-5, note 13.

15 Directives, p. 5, note 12.

16 Principes, p. 32, note 12.

en se prononçant sur la conformité de l'élection observée aux standards internationaux d'une élection démocratique<sup>17</sup>. C'est en cela qu'elle est une opération de suivi attentif du déroulement d'une élection, à caractère national ou international qui culmine par un rapport dressé<sup>18</sup>, à cet effet.

Les acteurs de cette surveillance diffèrent. Conformément aux Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC<sup>19</sup>, l'observation, qui est distincte de la surveillance, est généralement réalisée par des organismes externes, dénués de pouvoir et d'autorité pour intervenir d'une façon tangible dans le processus électoral. Ce qui n'est pas le cas de la surveillance assurée par des organismes nationaux, habilités à attirer l'attention des présidents de bureaux de vote sur les lacunes ou les défaillances observées durant le scrutin et le dépouillement.

En interrogeant la législation congolaise en la matière, la surveillance électorale, sans considération des catégories établies par les Principes de la SADC, est assurée par un parterre d'acteurs que sont les témoins, les observateurs, les journalistes et les électeurs désignés par le président du bureau de vote, transformé immédiatement en bureau de dépouillement<sup>20</sup>. S'ils interviennent à toutes les étapes du processus électoral, il est important de fixer l'opinion sur la nature de leur intervention. Ce qui a une implication sur les principes qui devront sous-tendre leur action.

Qu'à cela ne tienne, il sied de noter que si en droit de manière générale, le témoin est un simple particulier invité à déposer, dans le cadre d'une enquête ou sous la forme écrite d'une attestation, sur le fait dont il a eu personnellement connaissance, après avoir prêté serment de dire la vérité<sup>21</sup>, en droit électoral congolais, il est mandaté par un parti politique, un regroupement politique ou un candidat indépendant pour assister aux opérations

17 Il ressort de la Déclaration de principes, p. 4, note 13, qu'une élection honnête et démocratique est celle qui donne à toute personne le droit, mais surtout, la possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, par la participation à des référendums, en se portant candidat à un mandat électoral ou par tout autre moyen, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, sans aucune des discriminations visées par les principes internationaux des droits de l'homme et sans restrictions déraisonnables. Si ces élections doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote, elles doivent, surtout, garantir le droit et la possibilité de voter librement et d'être élu à l'issue d'un scrutin régulier, et leurs résultats doivent être rigoureusement établis, annoncés et respectés. Elles impliquent aussi le respect d'un nombre considérable de droits, de libertés, de procédures et de lois, ainsi que l'intervention de certaines institutions.

18 *Ferdinand Kapanga Mutombo*, Petit Dictionnaire pratique des élections, 3<sup>e</sup> édition, Kinshasa, 15 novembre 2005, p. 168.

19 Principes, p. 32, note 12.

20 Article 62, al.2 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la Loi n°11/003 du 25 juin 2011, la Loi n°15/001 du 12 février 2015 et la Loi n°17/013 du 24 décembre 2017, 2006 (Textes coordonnés), *JORDC*, Numéro spécial 7, 59<sup>e</sup> année, juin 2018.

21 *Serge Guinchard et Thierry Debard*, Lexique des termes juridiques, Paris, 2012, p. 844.

électorales<sup>22</sup> et, ce, après en avoir été accrédité par la CENI<sup>23</sup>. Le choix de témoins est opéré parmi les personnes inscrites sur la liste des électeurs<sup>24</sup>. Comme on peut le relever, ils représentent les partis politiques légalement constitués au cours des opérations telles que l'identification et l'enrôlement<sup>25</sup>. Ce qui fait de lui membre ou agent du parti politique qui le désigne<sup>26</sup>.

Considéré comme ayant assisté à une action donnée, le témoin raconte ce qu'il est vu et vécu. L'événement sur lequel il se prononce et pour lequel il est susceptible d'être interrogé est censé s'être produit en sa présence et il l'a vu se dérouler. C'est en vertu de cette considération qu'en droit électoral congolais, il lui est reconnu un certain nombre de droits, notamment celui d'exiger la consignation de toute observation au procès-verbal, avant que celui-ci ne soit placé sous pli scellé<sup>27</sup>. Il en est de même de toute réclamation et contestation touchant à la régularité des opérations électorales, alors qu'il ne fait pas partie du bureau et ne peut prendre part à ses délibérations même à titre consultatif<sup>28</sup>. C'est aussi à ce titre que sur invitation du président bureau de vote, il peut contresigner le procès-verbal<sup>29</sup>, en recevoir une copie et accompagner le procès-verbal des opérations électorales<sup>30</sup>.

L'importance du travail qu'il est appelé à effectuer justifie le fait qu'il ne peut être expulsé du bureau de vote, de dépouillement et de compilation. Mais, dans le cas où il l'est à la suite de désordre provoqué par lui en obstruant les opérations électorales, le bureau de vote pourvoit immédiatement à son remplacement par son suppléant. Car, son absence, tout en ne constituant pas un motif d'interruption ou d'invalidation des opérations électorales et préélectorales<sup>31</sup>, est susceptible de provoquer la suspension des opérations électorales et son inscription au procès-verbal<sup>32</sup> exigée, surtout lorsqu'elle est sans motif valable ou due du fait d'un agent de la CENI. Pour une telle absence provoquée de manière

22 Il s'agit aux termes de l'article 40, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, des opérations de vote, de dépouillement de bulletins, de compilation et de décompte de voix, note 21.

23 Article 37 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

24 Article 39, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

25 Article 29 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/007 du 29 juin 2016 (textes coordonnés), *JORDC*, Numéro spécial 7, 59<sup>e</sup> année, juin 2018.

26 *Kapanga Mutombo*, p. 242, note 19.

27 Article 31, al.1 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

28 Article 40, al.2 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

29 Article 31, al.2 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26; Article 40, al.3 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

30 Article 40, al.4 et 5 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

31 Article 30, al.2 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26; Article 38, al.4 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

32 Article 41, al.1, 2 et 3 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

intentionnelle et en violation des dispositions de la loi électorale<sup>33</sup>, la reprise des opérations préélectorales, surtout, est subordonnée par leur présence<sup>34</sup>.

Tout en s'impliquant également dans la surveillance électorale, l'observateur ne jouit pas de mêmes droits que le témoin. Mais, si comme ce dernier, il est aussi accrédité par la CENI<sup>35</sup> pour lui permettre d'avoir un libre accès à tous les lieux où se déroulent les opérations électorales<sup>36</sup>, il ne peut s'immiscer dans le déroulement des opérations électorales<sup>37</sup>. Qu'à cela ne tienne, il lui est conféré la possibilité d'adresser à la CENI et, ce, par écrit, les observations qu'il estime utiles au bon déroulement des opérations électorales<sup>38</sup>.

Ce qu'il importe de noter, par ailleurs, qui le différencie du témoin, c'est que l'observateur<sup>39</sup>, qui peut être congolais ou étranger, est mandaté par une organisation nationale ou internationale<sup>40</sup>. Il l'est, pour ainsi dire, par des tiers au processus électoral, contrairement au témoin qui l'est par des parties prenantes. Et, en droit international public, l'observateur n'est pas qu'une personne désignée par un Etat et admise à ce titre à assister aux travaux d'un organe international, sans droit de vote ni qualité pour souscrire un engagement, il est aussi un agent chargé par une organisation internationale de suivre sur place le déroulement d'une opération ou l'évolution d'une situation. Il en est ainsi par exemple d'une consultation populaire<sup>41</sup> comme l'est l'élection.

Il s'en suit que les observateurs sont des tiers aux enjeux électoraux, contrairement aux témoins, mandatés par les acteurs de la compétition électorale à qui ils rendent compte des faits dont ils ont eu ou pris connaissance tout au long de diverses opérations électorales<sup>42</sup>. Au regard de la catégorisation consacrée par les Principes de Gestion de la SADC, le témoin assure la surveillance tant qu'organisme national, alors que l'observateur agit comme un organisme externe<sup>43</sup>. Ce qui a une implication sur les principes sous-tendant la surveillance électorale.

33 Article 38, al.4 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

34 Article 30, al.2 et 3 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

35 Articles 42 et 43, al.3 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21; Articles 32, 33 et 34 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

36 Article 44, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21; Articles 32, et 35, al.1 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

37 Article 45, al.2 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21; Article 36, al.1 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

38 Article 35, al.2 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

39 *Kapanga Mutombo*, p. 168, note 19, le définit comme celui qui regarde ce qui se passe pour déterminer si une élection est libre et honnête. Son travail consiste ainsi à regarder, à noter et à faire rapport sur tout ce qu'il aura constaté lors du déroulement du scrutin.

40 Articles 42 et 43 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21; Articles 32 et 33 de la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004, note 26.

41 *Guinchard et Debard*, p. 595, note 22.

42 *Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo*, p. 229, note 2.

43 Principes, p. 32, note 12.

## II. Surveillance électorale : principes et visée

La surveillance électorale ne s'emploie pas qu'à la collecte exacte d'informations par les acteurs de celle-ci. Elle s'adonne aussi à leur analyse qui se veut alors professionnelle et impartiale. Autrement dit, l'analyse qui s'en suit doit répondre aux plus hautes exigences d'exactitude de l'information et d'impartialité de leur analyse<sup>44</sup>. Ce qui permet de se faire une opinion judicieuse sur les informations recueillies<sup>45</sup> ou mieux de formuler un jugement éclairé sur la crédibilité, la légitimité et la transparence du processus électoral<sup>46</sup>.

Pour émettre une telle opinion, la surveillance électorale doit être objective, impartiale, neutre et indépendante<sup>47</sup>. Ces principes s'imposent aussi au niveau de l'Union africaine où la surveillance électorale doit s'accomplir d'une manière strictement impartiale. C'est pour dire que ses acteurs ne doivent, en aucun cas, prendre parti ou marquer une préférence pour les autorités nationales, les partis politiques ou les candidats. Ils ne doivent pas non plus exhiber ou porter des symboles, couleurs ou insignes partisans. C'est pour cette raison que leurs rapports et conclusions doivent être basés sur des preuves bien établies, concrètes et vérifiables, obtenues de diverses sources crédibles, et sur des faits dont ils ont été eux-mêmes des témoins oculaires. Il leur est exigé de les discuter préalablement avec les personnes ou les organisations concernées avant de les considérer comme fondées. C'est de cette discussion qu'ils peuvent identifier dans leurs rapports les informations qu'ils estiment exactes et les sources des informations qu'ils ont recueillies et utilisées pour évaluer le processus ou l'environnement électoral<sup>48</sup>.

L'objectivité caractérisant la surveillance électorale s'entend de la qualité de ce qui est exempt de partialité et de préjugés. Un jugement objectif étant tout celui qui n'est altéré par aucune préférence d'ordre personnel, l'observateur électoral doit s'abstenir de montrer des signes de soutien à un parti ou à un candidat. C'est en cela que consiste son impartialité<sup>49</sup>, celle-ci étant le manque de parti pris. Il s'agit, autrement dit, de la justesse et de la neutralité qui doivent aussi la caractériser<sup>50</sup>.

En plus de la neutralité, qui est le fait de ne pas exprimer une tendance politique en s'abstenant de prendre parti et de s'engager d'un côté ou de l'autre, ce qui suppose travailler pour l'intérêt de toutes les parties à une élection<sup>51</sup>, l'indépendance est une autre exigence de la surveillance électorale<sup>52</sup>. Cette indépendance s'affirme face aux forces

44 Déclaration de principes, pp. 4–5, note 13.

45 Directives, p. 5, note 12.

46 Principes, p. 32, note 12.

47 Point 3 de la Résolution n°64/155, adoptée à la Soixante-quatrième session de l'Assemblée générale, 18 décembre 2009.

48 Directives, p. 15, note 12.

49 *Kapanga Mutombo*, p. 168, note 19.

50 *Kapanga Mutombo*, p. 125, note 19.

51 *Kapanga Mutombo*, p. 166, note 19.

52 *Kapanga Mutombo*, p. 126, note 19.



politiques nationales. A leur égard toute considération bilatérale ou multilatérale<sup>53</sup> doit être bannie. C'est en ce sens que l'acteur de la surveillance ne peut recevoir des fonds et un appui logistique de l'État dont le processus électoral est observé. C'est pour lui éviter les conflits d'intérêts et, surtout, préserver la confiance dans l'intégrité de conclusions à tirer de cette surveillance<sup>54</sup>.

Les Directives émises par l'Union africaine<sup>55</sup> proscrivent aussi à l'acteur de la surveillance électorale d'accepter ou de chercher à obtenir des dons, faveurs ou récompenses de la part des candidats, de leurs agents, des partis politiques ou de toutes autres organisations ou personnes impliquées dans le processus électoral. Ainsi, toute relation susceptible d'entraîner un conflit d'intérêt dans le travail de la surveillance électorale doit être évitée. C'est la raison pour laquelle l'Union africaine exige de divulguer immédiatement les conclusions des travaux de la surveillance<sup>56</sup>.

C'est en application de ces différents principes que le législateur électoral congolais ne prend pas en charge la surveillance électorale assurée autant par le témoin que par l'observateur. Il consacre, au contraire, que les témoins sont à la charge de ceux qui les ont désignés<sup>57</sup>. Il est de même de l'observateur qui n'est non plus pris en charge par l'Etat congolais et la CENI, sauf sa sécurité qui est garantie par le Gouvernement<sup>58</sup>. C'est la raison pour laquelle il lui est interdit d'afficher les signes partisans d'un candidat, interdiction qui s'impose aussi au témoin, la campagne électorale ayant déjà pris fin pour ce dernier acteur de la surveillance électorale.

S'il est vrai que les principes énumérés s'imposent aux journalistes et observateurs, comme personnes indépendantes et neutres qui sont tenus par l'impartialité de leur mission, en tant que tiers aux enjeux électoraux, il n'en est pas ainsi des témoins, appelés à rendre compte à ceux qui les ont mandatés. En étant redevables, il est difficile de faire application des principes évoqués à l'égard des témoins, caractérisés par un parti pris et, de ce fait, prédisposés à dévoyer tous ces principes au nom de l'intérêt partisan. Cette éventualité est à minimiser dans la mesure où tous les compétiteurs sont représentés par au moins un témoin dans le bureau de vote, de dépouillement ou de compilation<sup>59</sup>.

En dépit de cette application différenciée dans une moindre mesure des principes substantiels sous-tendant la surveillance électorale, le principe formel relatif à leur accrédi-

53 Déclaration de principes, p. 3, note 13.

54 Déclaration de principes, p. 5, note 13.

55 Directives, p. 15, note 12.

56 Il ressort de la Déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections générales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, Kinshasa, le 02 Janvier 2019, p. 1, que la MOEUA a pour but l'évaluation objective, impartiale et indépendante des élections générales en RDC, conformément aux Instruments internationaux qui régissent les élections démocratiques et dans le respect des lois nationales en vigueur..

57 Article 38, al.3 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

58 Article 44, al.2 et 3 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

59 Article 41, al.4 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006, note 21.

tation ou agrément s'applique indistinctement à tous ces acteurs. Il s'agit de l'autorisation sans laquelle la surveillance électorale est inopérante. Dans la mesure où le déploiement des acteurs de la surveillance électorale vise à garantir la transparence et l'intégrité de l'ensemble du processus électoral, cette responsabilité incombe à l'Etat dont l'élection est surveillée qui adresse une invitation officielle à cette fin<sup>60</sup>.

Le remerciement de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine (MOEUA) au Gouvernement congolais<sup>61</sup> en est illustratif. Cette exigence se trouve également consacrée par la Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections<sup>62</sup>. En l'espèce, l'invitation est une condition à remplir pour la crédibilité et l'efficacité de la surveillance électorale. Ce principe est confirmé dans le Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne<sup>63</sup> qui indique avoir été invité par le Gouvernement de la RDC et de la CENI ainsi que celle du Centre Carter y déployée à la suite de l'invitation lui adressée par la CENI<sup>64</sup>.

C'est aussi en réponse à la demande des autorités congolaises que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a dépêché plusieurs missions techniques en amont de la tenue des scrutins et s'est aussi investie dans le soutien à l'observation nationale des élections. La pratique s'est confortée lors des élections du 30 décembre 2018 où certaines organisations ont été invitées<sup>65</sup> alors que d'autres ne l'ont pas été<sup>66</sup>.

Et, lorsqu'on n'est pas invité, il est difficile d'évaluer les procédures du jour du scrutin ainsi que le travail de dépouillement. Le regret exprimé par le centre Carter, par exemple, pour n'avoir pas été convié à la surveillance électorale justifie l'importance en terme d'impact qu'elle exerce sur la gouvernance postélectorale du point de vue de la légitimité des institutions et des reformes envisagées à la suite des recommandations formulées.

60 Directives, pp. 2–3 et 8, note 12.

61 *Union africaine*, Rapport de la Mission d'observation électorale sur les élections générales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, janvier 2019, p. 3.

62 Déclaration de principes, p. 6, note 13.

63 *Union européenne*, Rapport final de la mission d'observation électorale des élections présidentielle et législatives 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, p. 5.

64 *Centre carter*, Déclaration préliminaire post élection de la mission d'observation électorale internationale du centre carter en République Démocratique du Congo sur les élections présidentielle et législative du 28 novembre 2011, p. 11.

65 *SADC*, Déclaration préliminaire de son excellence Joseph Malanji, ministre des affaires étrangères de la République de Zambie et chef de la mission d'observation électorale de la SADC (SEOM) au sujet des élections présidentielle, législatives et provinciales de 2018 en République démocratique du Congo, Kinshasa, 2 janvier 2019, p. 1.

66 *Centre Carter*, Mission d'Experts Électoraux sur les Élections Présidentielles, Parlementaire et Provinciales Harmonisées de 2018 en République démocratique du Congo, p. 5, s'était contenté à ne déployer qu'une équipe d'experts techniques.

## **B. Impact de la surveillance électorale dans la gouvernance publique postélectorale**

En renouant avec les élections pluralistes, la RDC expérimentait aussi la pratique de la surveillance électorale dont l'impact doit être envisagé en termes de conséquences dans la gouvernance institutionnelle qui s'en suit. Pour ce faire, la raison d'être de cette surveillance trouve sa justification dans l'influence qu'elle exercerait sur la légitimité des institutions mises en place à l'issue des élections observées (I) et aussi sur les réformes électorales susceptibles d'être opérées. Ce qui est consécutif aux recommandations formulées dans le sens d'améliorer le processus électoral avenir (II).

### *I. Sur la légitimité des institutions*

La légitimité s'entend, en droit constitutionnel, comme la « qualité d'un pouvoir d'être conforme aux aspirations des gouvernés (notamment sur son origine et sa forme), ce qui lui vaut l'assentiment général et l'obéissance spontanée »<sup>67</sup>. Il s'agit d'un pouvoir qui est consacré par la loi ou, mieux, établi conformément à la Constitution<sup>68</sup>. Dans tout le cas, il importe de noter que n'étant pas immuable, cette légitimité est d'ordre monarchique, théocratique et démocratique.

La légitimité monarchique qui est fondée sur l'histoire et/ou l'investiture divine<sup>69</sup> considère que le pouvoir vient de Dieu. Ce dernier a non seulement établi le pouvoir, il choisit directement ses gouvernants. C'est lui qui fait le choix de la personne ou de la dynastie qui l'exerce. La puissance suprême ou la souveraineté détenue par le monarque est censée s'exercer au nom de Dieu. Ce qui en fait le « lieutenant de Dieu sur terre »<sup>70</sup>. La légitimité théocratique qui repose sur la révélation divine<sup>71</sup> pose en principe l'origine divine du pouvoir. Le pouvoir venant ainsi de Dieu, les gouvernants qui en sont des représentants directs sur terre participent ainsi à sa nature divine. C'est cette filiation divine qui justifiait la soumission due au monarque<sup>72</sup>.

L'origine du pouvoir qui justifie l'adhésion des citoyens et fonde la légitimité d'un régime politique à obtenir le consentement des gouvernés étant, en l'espèce, d'origine divine, cela exclut l'intervention des gouvernés dans la désignation des gouvernants<sup>73</sup>. C'est tout le contraire de la légitimité démocratique qui a pour soubassement l'investiture populaire des gouvernants<sup>74</sup>. Ce qui implique l'organisation d'élections en vue de leur désignation et de la légitimation de leur pouvoir.

67 Guinchard et Debard, p. 514, note 22.

68 Kapanga Mutombo, p. 136, note 19.

69 Guinchard et Debard, p. 514, note 22; Kapanga Mutombo, p. 136, note 19.

70 Ntumba-Luaba Lumu, *Droit constitutionnel Général*, Editions universitaires africaines, 2007, p. 98.

71 Guinchard et Debard, p. 514, note 22; Kapanga Mutombo, p. 136, note 19.

72 Ntumba-Luaba Lumu, pp. 97-98, note 71.

73 Ntumba-Luaba Lumu, p. 99, note 71.

74 Guinchard et Debard, p. 514, note 22; Kapanga Mutombo, p. 136, note 19.

La Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux<sup>75</sup> rappelle la portée de ce soubassement en indiquant, à cet effet, que les élections honnêtes et démocratiquement organisées sont l'expression de la souveraineté des citoyens. C'est leur volonté librement exprimée qui constitue le soubassement sur lequel reposent l'autorité et la légitimité des pouvoirs publics. C'est ce qui justifie l'intérêt de la surveillance ou l'observation électorale lorsqu'une élection est organisée. Car, ce qu'elle vise, c'est de garantir le respect des droits civils et politiques, en l'occurrence le droit de voter et celui d'être élu. Ainsi, toute personne qui en jouit doit avoir la possibilité, sans aucune des discriminations visées par les principes internationaux des droits de l'homme et sans restrictions déraisonnables, de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, par la participation à des référendums, en se portant candidat à un mandat électoral ou par tout autre moyen, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis<sup>76</sup>.

C'est en vertu de cet objectif de protection de ces droits que les élections honnêtes et démocratiques impliquant aussi le respect d'un grand nombre d'autres libertés et droits fondamentaux exercés de façon permanente et, ce, sans distinction aucune ni restrictions arbitraires et déraisonnables<sup>77</sup> nécessitent d'être surveillées. Car, procédant à l'évaluation des processus électoraux, la surveillance électorale se conforme aux principes internationaux relatifs aux élections honnêtes et démocratiques et au système juridique du pays concerné<sup>78</sup>. Ce qui permet non seulement de renforcer, par la dissuasion, la dénonciation des fraudes et des irrégularités ainsi que par des recommandations pour son amélioration, l'intégrité dudit processus et la confiance des citoyens, en encourageant leur participation aux scrutins, mais aussi la réduction de risque de conflits autour des élections<sup>79</sup>. De cette sorte, un gouvernement qui tire sa légitimité de telles élections réduit les risques d'alternatives non démocratiques<sup>80</sup>.

C'est pourquoi, après avoir constaté que les crises politiques récurrentes auxquelles la RDC fait face depuis son accession à l'indépendance, le 30 juin 1960, avait pour l'une des causes fondamentales la contestation de la légitimité des institutions et de leurs animateurs, contestation qui a pris un relief particulier avec les guerres qui ont déchiré le pays de 1996 à 2003, le constituant congolais a décidé d'une mise en place un nouvel ordre politique. Il le fonde sur une nouvelle Constitution démocratique. Ce qui permet justement au peuple congolais de choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles<sup>81</sup>.

75 Déclaration de principes, p. 3, note 13.

76 Déclaration de principes, pp. 3 et 4, note 13.

77 Déclaration de principes, p. 3, note 13.

78 Déclaration de principes, p. 3, note 13.

79 Déclaration de principes, p. 3, note 13.

80 Déclaration de principes, pp. 3 et 4, note 13.

81 Exposé des motifs de la Constitution de la République Démocratique du Congo, note 14.

Ainsi, si les différents processus électoraux organisés en RDC, en 2006, 2011 et 2018 ont mobilisé différents acteurs pour en assurer la surveillance ou l'observation, leurs conclusions ont divergées<sup>82</sup> concernant la légitimité des institutions issues de ces élections. Pour Marcel Wetsh'okonda et Balingene Kahombo<sup>83</sup>, malgré le fléchissement indéniable de l'intervention de la communauté internationale avec 1.500 observateurs internationaux en 2006<sup>84</sup>, contre seulement 785 en 2011 et 108.238 nationaux, les conclusions recoupées de 2006 ont contribué à l'acceptation des résultats. Ce qui n'a pas été le cas en 2011, aucun de ces atouts n'ayant été sauvegardé, alors que le nombre de bureaux de vote avait sensiblement pour atteindre 63.865.

Et, même si pour le Cardinal Frédéric Etsou<sup>85</sup>, la Commission électorale indépendante (CEI) s'est livré au tripatouillage des résultats électoraux, réclamant ainsi que la vérité des urnes soit annoncée, il importe de noter que les quelques irrégularités constatées lors des élections de 2006 n'ont pas remis en cause la régularité du scrutin<sup>86</sup>. Ce qui sous-tend que la surveillance électorale qui a entouré ces scrutins a non seulement amélioré leur transparence et crédibilité, mais surtout concouru à l'acceptation des résultats<sup>87</sup>. Les institutions qui en ont été issues ont bénéficié d'une légitimité plus au moins acceptable.

Ce qui n'a pas été le cas lors des élections de novembre 2011 qui ont été unanimement considérées par les observateurs comme étant calamiteuses et pires que celles de 2006. On y a déploré les ratés de la première consultation organisée par les Congolais eux-mêmes,

82 Nyambura Githaiga, « Le scrutin électoral de 2011 en RDC et au-delà », 13 décembre 2012, p. 9.

83 Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo, p. 232, note 2.

84 Ngoma-Binda, Otemikongo Mandefu Yahisule et Leslie Moswa Mombo, République démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République, une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, novembre 2010, p. 105, indiquent que plus de 110.000 accréditations ont été distribuées à l'occasion des scrutins du 29 octobre 2006. Dans ce nombre, ils relèvent que le Cadre de concertation de la société civile pour l'observation des élections a fourni les effectifs les plus nombreux avec près de 57.000 observateurs nationaux à travers le pays. Pour Esambo, pp. 132–133, note 3, lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2006, sur les 62.040 observateurs mobilisés, il y a eu 2.074 observateurs internationaux. Ce nombre est allé croissant au second tour atteignant le chiffre de 114.902 observateurs et dont 2.693 observateurs internationaux.

85 Réveil Fm, note 11.

86 EURAC-CDCE, Rapport de la mission électorale d'observation conjointe, janvier 2007 cité par Ngoma-Binda, Otemikongo Mandefu Yahisule et Leslie Moswa Mombo, pp. 105–107, note 85, les irrégularités ont été constituées de la problématique de la prise en charge des électeurs analphabètes, de la mise en mal de la garantie du secret de vote des illettrés qui ne va pas sans poser la question de la pression sociale exercée au sein même du bureau de vote. Ce qui est susceptible d'influencer le choix de l'électeur. C'est dans cette catégorie également que ces observateurs ont inscrit le manque de rigueur dans l'utilisation des listes d'omis, soulevant la question des votes multiples, ainsi que dans la procédure de marquage à l'encre indélébile des électeurs ayant voté. Du côté des irrégularités majeures, il a été mis en exergue les abus d'influence sur des électeurs analphabètes pour influencer leur vote, l'utilisation abusive des listes de vote par dérogation, le vote avec un crayon laissant la possibilité d'une manipulation et le cas de bourrage d'urnes.

87 Principes, p. 32, note 12.

contrairement aux scrutins de 2006, encadrés par la communauté internationale<sup>88</sup>. L'Union européenne a, par exemple, mis en exergue l'utilisation intempestive des registres de dérogation, faisant généralement office de registre des omis, à 3 262 725 électeurs, soit 17,98 % du total des votants<sup>89</sup>. Ce qui a été comme ouvrant une brèche dans les garde-fous essentiels à l'intégrité des scrutins qui permettaient de s'assurer de l'éligibilité des votants<sup>90</sup>. Par ailleurs, l'absence de témoins et observateurs, lors de la phase de compilation des résultats, considérée comme essentielle pour consolider et vérifier les résultats, en a affecté la confiance et la crédibilité<sup>91</sup>. Les nombreuses irrégularités et fraudes constatées lors de ce processus électoral<sup>92</sup>, entouré d'intimidations, malgré la présence de témoins, d'observateurs congolais (l'Eglise catholique en a déployé quelque 30 000) ou internationaux ainsi que de représentants des partis<sup>93</sup>, en sont pour beaucoup.

Le rapport final de la mission d'observation électorale de la Conférence épiscopale nationale du Congo qui en a aussi fait allusion a amené l'Eglise catholique a considéré que le processus électoral a été entaché de graves irrégularités qui remettent en question la crédibilité des résultats publiés<sup>94</sup>. Cette position de l'Eglise a été plus proche des positions incisives et très critiques des observateurs internationaux non africains<sup>95</sup>, justifiant la divergence de leur conclusion. Ainsi, contrairement aux missions d'observation de l'Union européenne et du Centre Carter estimant les résultats de ce double scrutin non crédibles, ce qui affecte la légitimité des gouvernants<sup>96</sup>, celles africaines ont salué la bonne conduite des élections en dépit de nombreux défis.

Dans tout le cas, la légitimité des institutions issues de cette élection a été fortement écornée. Ce qui justifie non seulement la controverse au tour des résultats proclamés desdits scrutins, mais surtout leur considération par l'opposition comme constitutive d'une crise politique de légitimité<sup>97</sup>. Il s'en suit alors l'émergence des régimes politiques qualifiés

88 *Pourtier*, p.1, note 7.

89 *Union européenne*, p. 7, note 64.

90 *Pourtier*, p. 6, note 7.

91 *Union européenne*, p. 7, note 64; *France 24*, « Le Centre Carter conteste les résultats des scrutins présidentiel et législatifs », <https://www.france24.com/fr/20120224-centre-carter-conteste-resultat-s-scrutins-presidentiel-legislatifs-rdc-kinshasa-kabila-congo>, consulté le 25/05/2022; *RFI*, « RDC: la crédibilité du scrutin présidentiel mise en doute par le Centre Carter », <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20111211-rdc-kinshasa-centre-carter-elections>, consulté le 26/05/2022.

92 *Union européenne*, pp. 7 et 8, note 64.

93 *Pourtier*, pp. 6 et 7, note 7.

94 *Conférence épiscopale nationale du Congo*, « Le peuple congolais a faim et soif de justice et de paix », Kinshasa 11 janvier 2012, [www.cenco.cd](http://www.cenco.cd); *Pourtier*, p. 7, note 7.

95 *Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo*, p. 233, note 2.

96 *Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo*, p. 238, note 2.

97 *Nyambura Githaiga*, p. 1, note 83.

« d'anacrotie » ou de « démocrature » qui ne sont rien d'autre qu'une sorte de déviation démocratique et des régimes dictatoriaux<sup>98</sup>.

Ce manque de légitimité des institutions a aussi été mis en exergue à l'issue de la surveillance électorale de 2018. Elle l'a été non par la mission d'observation de la SADC<sup>99</sup> pour qui les élections s'étaient bien déroulées, en permettant à la majorité de citoyens congolais d'exercer leur droit de vote, moins encore par celle de l'Union africaine<sup>100</sup> qui a quand même déplore les controverses qui les ont émaillées en conviant les parties prenantes à accepter les résultats pour préserver et renforcer le climat de paix qui a prévalu durant ce scrutin, mais par d'autres missions d'observation, l'Eglise catholique et la synergie des missions d'observation citoyenne des élections (symocel)<sup>101</sup>, en l'occurrence, ainsi que le Centre Carter qui n'avait, à cette occasion, déployé qu'une équipe d'experts techniques de neuf membres.

Ce qui a permis au Centre Carter de considérer que si les élections du 30 décembre 2018 constituaient la première transition relativement pacifique depuis l'indépendance du pays, la crédibilité des résultats a été gravement compromise par le manque de transparence du dépouillement des résultats finaux et leur remise en question par des groupes de citoyens observateurs indépendants. Ce qui s'explique par les décomptes qui présentaient des divergences substantielles avec les résultats officiels. Ce qui a eu pour conséquence que le processus électoral ne satisfasse pas au principe le plus fondamental des élections démocratiques, à savoir, refléter la volonté réelle du peuple. L'intégrité des élections étant ainsi compromise et le processus électoral entaché d'irrégularité, cela remet en cause la légitimité des élus<sup>102</sup>.

Les conséquences négatives d'une mauvaise organisation des élections ont aussi été soulignées par Marcel Wetsh'okonda et Balingene Kahombo<sup>103</sup> pour qui la surveillance ou l'observation électorale constitue le baromètre de la qualité de la vie démocratique des Etats. C'est la raison pour laquelle qu'au-delà de la légitimité des institutions impactée négativement à la suite des conclusions négatives tirées de la surveillance électorale, la gouvernance publique qui s'en suit est influencée par les différentes recommandations qui sont formulées par les observateurs électoraux, surtout.

98 *Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo*, p. 239, note 2.

99 Déclaration préliminaire, p. 12, note 66.

100 *Union africaine*, p. 45, note 62.

101 *SYMOCEL*, Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019 en République Démocratique du Congo, Kinshasa, mai 2019, <https://eisa.org/pdf/drc2019symocel.pdf>, consulté le 20/05/2022.

102 *Centre carter*, pp. 6 et 79, note 67.

103 *Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo*, p. 242, note 2.

## II. Par rapport aux réformes électorales

C'est à l'aide non seulement de la dissuasion, de la dénonciation des fraudes et des irrégularités que la surveillance électorale permet de renforcer l'intégrité du processus électoral et la confiance des citoyens sur ce processus, mais aussi par des recommandations. Dans la mesure où celles-ci visent l'amélioration de l'intégrité et de l'efficacité des processus électoraux et autres procédures connexes sans que cela ne perturbe ou n'entrave ces processus, la surveillance ou l'observation électorale débouche sur elles. Elles sont à considérer comme un des objectifs de la surveillance électorale, surtout que les conclusions de cette surveillance fournissent un point de référence commun factuel pour toutes les parties intéressées par les élections<sup>104</sup>. Il en est ainsi à cause de leur utilité d'améliorer le processus électoral général. Ce qui implique tirer le plus grand parti de l'action des missions d'observations, appelées ainsi à coopérer entre elles<sup>105</sup>. Et, dans la mesure où ces recommandations ne visent qu'une chose, à savoir, l'amélioration du processus électoral en RDC, elles sont constructives en ce qu'elles constituent une invitation à des actions concrètes et réalisables pour plus d'efficacité, de compétence et de capacité de la part de toutes les parties prenantes aux futures élections<sup>106</sup>.

La formulation des recommandations est aussi envisagée par les Principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC. Cet instrument indique, à ce sujet, que dans chacune de trois phases du processus électoral, les tendances régionales spécifiques sont identifiées et les recommandations sont formulées en termes de meilleure pratique dans la gestion des élections<sup>107</sup>. Ces recommandations résulteraient de l'évaluation postélectorale envisagée dans le but, selon cet instrument de la SADC, d'améliorer la conduite de futures élections. Autrement dit, les recommandations qui sont faites les sont plus pour les futures élections<sup>108</sup>. Ce qui devrait y inclure toutes les parties prenantes, notamment des observateurs électoraux.

Dans la pratique, la surveillance électorale débouche sur la formulation des recommandations. Indistinctement, la presque totalité des missions d'observations qui ont été déployées en RDC lors de trois cycles électoraux organisés se sont acquittées de cette exigence. L'illustration en est donnée par la mission d'observation de l'OIF<sup>109</sup> qui a adressé ses recommandations aux autorités nationales, aux acteurs politiques, à la CENI ainsi qu'à la Francophonie elle-même.

104 Déclaration de principes, p. 5, note 13.

105 Déclaration de principes, p. 6, note 13.

106 *CENCO*, Rapport final de l'observation sur les élections présidentielle, législatives et provinciales en République Démocratique du Congo 2018 et 2019, mai 2019, p. 6.

107 Principes, p. 2, note 12.

108 Principes, p. 30, note 12.

109 *OIF*, Elections présidentielle et législative du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, pp. 33–34, file:///C:/Users/muhim/Downloads/OIF-Mission%20RDC2011%20(3).pdf, consulté le 15/05/2022., consulté le 20/05/2022, p. 33.



Aux autorités nationales de la RDC, cette mission avait recommandé la prise des mesures nécessaires pour renforcer et garantir en toute transparence l'indépendance de la CENI, à la fois à l'endroit des pouvoirs publics que des acteurs politiques. Pour ce faire, il fallait définir en les précisant dans la loi électorale, les compétences de la CENI et celles des juridictions compétentes en matière de vérification des résultats des élections avant leur proclamation. Ce qui nécessitait, avait-elle également recommandé, de mettre en place la Cour constitutionnelle et de parachever la réforme de l'organisation judiciaire (Cour de cassation, Conseil d'Etat, Cour des comptes). Par rapport au Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), il leur avait été recommandé de rendre son fonctionnement plus crédible en lui dotant des moyens nécessaires.

Aux acteurs politiques, il leur fallait assurer la formation de leurs représentants aux procédures électorales et de renforcer la culture du dialogue. A l'intention de la Commission électorale, la mission d'observation de l'OIF recommandait, notamment de procéder à la constitution d'un fichier électoral moderne et transparent afin d'assurer la production de listes électorales fiables; de veiller à mettre en place des procédures de confection et de distribution de cartes électorales, empreintes de transparence et impliquant l'ensemble des acteurs politiques; d'assurer la transparence dans le traitement des résultats aussi bien dans les bureaux de vote que dans les centres de compilation afin de garantir la crédibilité des élections. Il en est de même de l'accès équitable des partis politiques et des candidats aux médias publics dans le strict respect de la liberté d'expression.

Ces recommandations ont été prises en compte d'une manière ou d'une autre par les institutions publiques issues de ces élections. Il en est ainsi de la mise en place effective de la Cour constitutionnelle<sup>110</sup> ainsi que des autres Hautes juridictions telles la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Pour ce qui est de la transparence recommandée à la CENI, il importe de noter qu'à la suite de la modification de la loi électorale, le législateur semble avoir tenu compte de diverses critiques consécutives au processus électoral de 2006 à 2011. Il y était stigmatisé notamment le fonctionnement des centres locaux de compilation. Ainsi, pour atteindre les objectifs de rendre le processus électoral plus transparent, de renforcer la traçabilité des résultats de vote et de garantir une plus grande implication des parties prenantes au processus électoral dans la promotion de l'intégrité électorale, quelques innovations ont été apportées à la loi électorale dont les faiblesses ont été considérées comme ayant été à la base des irrégularités décriées. On peut citer à titre indicatif, l'innovation relative à la constitution d'une procédure administrative efficace et opérationnelle dans la

110 Instituée par la Loi n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, *JORDC*, 54<sup>e</sup> année, numéro spécial du 18 octobre 2015, la Cour constitutionnelle a effectivement commencé à travailler avec la prestation, le 4 avril 2015 des juges de la première composition; lire à ce sujet *Symphorien Kapinga K. Nkashama*, « Cour constitutionnelle et contrôle de constitutionnalité en République Démocratique du Congo », *ACJC*, vol.1, 2016, p.5.

mise en œuvre de la preuve par l'organisation d'un meilleur tracé de la production et du contrôle des résultats<sup>111</sup>.

C'est dire que les recommandations qui sont formulées à la suite de la surveillance électorale impacte la gouvernance publique par des réformes du cadre juridique et institutionnel des élections. C'est ce qui est mis en exergue par l'exposé des motifs de la Loi n°17/013 du 24 décembre 2017 qui estime que la modification de la loi électorale de 2006 par celle de 2015 visait à répondre aux problèmes pratiques constatées lors des scrutins antérieurs. Ce qui justifie l'insertion des règles nouvelles, notamment celle répartir les sièges par circonscription sur base du nombre des habitants.

C'est dans cette perspective donc qu'il faut appréhender les recommandations formulées par les missions d'observation à la suite des élections couplées de décembre 2018. Ainsi, pour contribuer à l'amélioration des processus électoraux à venir, la mission d'observation de la SYMOCEL avait donné l'aperçu des domaines où les réformes électorales seraient nécessaires. Pour cette mission, il est indiqué de clarifier des dispositions de la Loi électorale et ses mesures d'application relatives aux procédures de gestion et de traitement des résultats et la prise de mesures contraignantes pour leur publication. Il en est de même de la communication, aux parties prenantes, des mesures et modalités de transmission des résultats aux Centres Locaux de Compilation des Résultats et de ceux-ci au Centre National de Traitement. Ce qui permettrait d'en garantir la transparence, par la présence et le suivi des témoins et observateurs. Aussi, avait-elle recommandé l'évaluation des réformes électorales intervenues entre 2015 et 2017 en visant le seuil légal de représentativité et les taux des frais de dépôt de candidature pour en tirer les conclusions adéquates. Il fallait aussi procéder à la restructuration de la CENI en vue d'améliorer son organisation et son fonctionnement. Et, pour cette mission d'observation, la modification du mode d'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs et des sénateurs en élargissant le corps électoral à tous les élus de la province (députés nationaux, députés provinciaux et conseillers locaux), à défaut de la transformer en élection directe était nécessaire et indispensable pour rendre difficile l'achat de votes<sup>112</sup>.

La mission d'observation de la CENCO<sup>113</sup> n'a pas non plus exception en formulant aussi des recommandations. Au Parlement, elle suggérait, notamment de veiller à la stabilité du cadre légal en évitant des révisions inopportunes et intempestives du code électoral, surtout dans les 6 mois qui précèdent l'organisation des scrutins; de modifier la Loi portant identification et enrôlement des électeurs afin que cette opération soit continue, au lieu d'attendre la veille des scrutins pour les déclencher; de retirer l'exigence du seuil légal de

111 Exposé des motifs de la Loi n°15/001 du 12 février 2015, note 21.

112 SYMOCEL, pp. 18 et 93–96, note 102.

113 CENCO, pp. 17–18, note 107. La mission a aussi adressé des recommandations au Gouvernement congolais, appelé entre autres de procéder à l'identification de la population afin de constituer le fichier général et de délivrer la carte d'identité nationale aux citoyens congolais ainsi qu'à d'autres instances telles que la CENI, le CSAC, les partis politiques pour ne citer que celles-ci.

représentativité comme condition d'admission à l'attribution des sièges afin de promouvoir l'inclusion et la transparence; de réduire le taux des frais de dépôt de candidature pour promouvoir le droit et la possibilité d'être élu pour tous; de doter la CENI d'un bureau composé exclusivement des techniciens électoraux issus des confessions religieuses et des organisations de la société civile qui travaillent dans les domaines d'éducation civique et d'observation électorale, en vue de garantir l'impartialité dans la conduite des opérations électorales.

C'est au regard de toutes ces recommandations<sup>114</sup> prises indistinctement que semble se cristalliser les réformes du cadre institutionnel, déjà opéré, et celui juridique en cours au Parlement congolais. Les débats qui s'y sont déroulés en disent long sur l'influence qu'exerce la surveillance électorale dans la gouvernance publique.

## **Conclusion**

La surveillance électorale, étant destinée à protéger l'intégrité du vote<sup>115</sup>, est constituée d'un ensemble de mécanismes qui lui permettent de vérifier et de contrôler, pour une meilleure sauvegarde par l'administration électorale, la viabilité, l'honnêteté du scrutin et aussi de la participation électorale. Contribuant ainsi au renforcement du respect par les acteurs impliqués des règles de jeu électoral, la surveillance électorale est sous-tendue par des principes d'objectivité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Ces principes sont d'application stricte et rigoureuse, surtout, pour les observateurs, et dans moindre mesure aussi pour les représentants de ceux qui sont directement concernés par le déroulement des élections. Il s'agit des témoins des partis et regroupements politiques ainsi que ceux des candidats indépendants. La portée du travail de la surveillance électorale intéresse non seulement la population locale mais aussi la communauté internationale. Leur intérêt est dû au respect des règles relatives aux opérations électorales<sup>116</sup>. Il s'agit essentiellement du respect des droits de l'homme, notamment des droits civils et politiques, et la primauté du droit. Ces droits doivent être évalués conformément aux principes internationaux des élections honnêtes et démocratiques<sup>117</sup> et par rapport au système

114 *Centre carter*, pp. 79–83, note 65; *Union africaine*, pp. 44–45, note 62; *SADC*, pp. 11–12, note 66.

115 *Esambo*, p. 131, note 3.

116 *OIF*, Elections présidentielle et législative du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, note 48, p. 27.

117 A leur propos, il importe de retenir que, selon La Déclaration de principes, p. 3, note 13, qu'elles ne sont pas possibles si un grand nombre d'autres libertés et droits fondamentaux ne peuvent être exercés de façon permanente, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation, dont les handicaps, et sans restrictions arbitraires et déraisonnables. Ainsi, comme la démocratie et les droits de l'homme en général, ces scrutins ne sont envisageables que dans le cadre de l'Etat de droit.

juridique du pays où elles se déroulent, les citoyens de cet Etat étant ceux qui, en dernière instance, déterminent la crédibilité et la légitimité d'un processus électoral<sup>118</sup>.

C'est pour cette raison qu'en évaluant les élections couplées de décembre 2018, le Centre Carter a dû regretter que ce processus électoral n'ait pas satisfait pas satisfait aux engagements nationaux et internationaux de la RDC de protéger les droits civils et politiques des citoyens en ce qu'il a été entaché d'irrégularité, en particulier en ce qui concerne la gestion des données de résultats électoraux. Ce qui y est décrié, c'est le manque de transparence de sorte que les résultats officiellement proclamés puissent refléter la volonté réelle du peuple<sup>119</sup>.

De telles élections, alors qu'elles devraient se caractériser par le respect des droits humains et des libertés fondamentales en étant, pour ce faire, libres et transparentes<sup>120</sup>, posent des défis importants à la légitimité des élus, comme c'est le cas en RDC<sup>121</sup>. En plus de cet aspect fondamental de la gouvernance publique postélectorale qui est impacté, la surveillance électorale influe considérablement aussi sur les réformes susceptibles d'être envisagées au travers les recommandations qui sont faites pour, comme soutenu par la CENCO, améliorer le processus électoral, les recommandations étant une invitation à des actions concrètes et réalisables pour plus d'efficacité, de compétence et de capacité de la part de toutes les parties prenantes aux futures élections<sup>122</sup>.

Ce qu'il faut espérer est que les conclusions de la surveillance électorale, au-delà de fournir un point de référence commun factuel pour toutes les parties intéressées par les élections, puissent servir de manière précieuse, en cas de contestation électorale. Il en est ainsi d'autant plus que la fiabilité et l'impartialité des conclusions tirées sont susceptibles de contribuer à atténuer les risques de conflits<sup>123</sup>.

## Bibliographie

### *I. Textes juridiques*

1. Les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine, 20 février 2002;
2. Les Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC, Johannesburg, 06 Novembre 2003;
3. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la

118 Déclaration de principes, p. 3, note 13.

119 *Centre carter*, p. 6, note 67.

120 *CENCO*, p. 6, note 107.

121 *Centre carter*, p. 6, note 67.

122 *CENCO*, p. 6, note 107.

123 Déclaration de principes, p. 5, note 13; Directives, p. 5, note 12.

- République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (textes coordonnés), *JORDC*, 52<sup>e</sup> année, Numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011;
4. Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections, 27 octobre 2005;
  5. Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la Loi n°11/003 du 25 juin 2011, la Loi n°15/001 du 12 février 2015 et la Loi n°17/013 du 24 décembre 2017, 2006 (Textes coordonnés), *JORDC*, Numéro spécial 7, 59<sup>e</sup> année, juin 2018;
  6. Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/007 du 29 juin 2016 (textes coordonnés), *JORDC*, Numéro spécial 7, 59<sup>e</sup> année, juin 2018;
  7. Résolution n°64/155, adoptée à la Soixante-quatrième session de l'Assemblée générale, 18 décembre 2009;
  8. Loi n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, *JORDC*, 54<sup>e</sup> année, numéro spécial du 18 octobre 2015;

## *II. Ouvrages*

1. *Marcel Wetsh'okonda Koso et Balingene Kahombo*, Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Une analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, 11.11.11, Bruxelles, 2014;
2. *Jean Louis Esambo*, Le droit électoral congolais, L'Harmattan-académique, Louvain-La-Neuve, 2014;
3. *Ferdinand Kapanga Mutombo*, Petit Dictionnaire pratique des élections, 3<sup>e</sup> édition, Presses de Instaprint, Kinshasa, 15 novembre 2005;
4. *Guinchard S et Debarb T*, Lexique des termes juridiques, Paris, 19<sup>e</sup> édition, 2012;
5. *Ntumba-Luaba Lumu*, Droit constitutionnel Général, Editions universitaires africaines, 2007;
6. *Ngoma-Binda, Otemikongo Mandefu Yahisule et Leslie Moswa Mombo*, République Démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III<sup>ème</sup> République, une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, novembre 2010;

## *III. Articles*

1. *Roland Pourtier*, « Les élections de 2011 en RDC, entre cafouillage et Tripatouillage », *EchoGéo*, 2012;
2. *Nyambura Githaiga*, Le scrutin électoral de 2011 en RDC et au-delà, 13 décembre 2012;

3. Symphorien Kapinga K. Nkashama, « Cour constitutionnelle et contrôle de constitutionnalité en République Démocratique du Congo », *ACJC*, vol.1, 2016.

#### IV. Webographie

1. « Présidentielle en RDC : le cardinal Monsengwo met en doute la « crédibilité » du scrutin », <https://www.jeuneafrique.com/178145/politique/pr-sidentielle-en-rdc-le-cardinal-monsengwo-met-en-doute-la-cr-dibilit-du-scrutin/>, consulté le 27/04/2022;
2. « RDC – Présidentielle : Kabila admet des « erreurs » qui ne nuisent pas à la « crédibilité » du scrutin », <https://www.jeuneafrique.com/178146/politique/rdc-pr-sidentielle-kabila-admet-des-erreurs-qui-ne-nuisent-pas-la-cr-dibilit-du-scrutin/>, consulté le 27/04/2022;
3. « RDC : « situation explosive » selon Juppé, le Centre Carter note de « graves irrégularités » », <https://www.jeuneafrique.com/178151/politique/rdc-situation-explosive-selon-juppe-le-centre-carter-note-de-graves-irrégularit-s/>, consulté le 27/04/2022;
4. « Contestation des résultats de la présidentielle en RDC : le recours de Fayulu sera examiné ce mardi », <https://www.rtb.be/article/contestation-des-resultats-de-la-presidentielle-en-rdc-le-recours-de-fayulu-sera-examine-ce-mardi-10118548?id=10118548>, consulté le 27/04/2022;
5. « Présidentielle en RDC : réactions à la victoire de Félix Tshisekedi et contestations », <https://information.tv5monde.com/afrique/presidentielle-en-rdc-reactions-la-victoire-de-felix-tshisekedi-et-contestations-279095>, consulté le 27/04/2022;
6. « Présidentielle en RDC : le cardinal Monsengwo met en doute la « crédibilité » du scrutin », <https://www.jeuneafrique.com/178145/politique/pr-sidentielle-en-rdc-le-cardinal-monsengwo-met-en-doute-la-cr-dibilit-du-scrutin/>, consulte le 18/05/2022;
7. « Elections Louis Michel 2006: "Vérité des urnes", brouille entre le Cardinal Frédéric Etsou et l'abbé Apollinaire Malu Malu! », <https://www.reveil-fm.com/index.php?post/2013/06/02/3651-elections-louis-michel-2006-brouille-entre-le-cardinal-frederic-etso-u-et-l-abbe-malu-malu>, consulté le 18/05/2022;
8. « Elections Louis Michel 2006: "Vérité des urnes", brouille entre le Cardinal Frédéric Etsou et l'abbé Apollinaire Malu Malu! », <https://www.reveil-fm.com/index.php?post/2013/06/02/3651-elections-louis-michel-2006-brouille-entre-le-cardinal-frederic-etso-u-et-l-abbe-malu-malu>, consulté le 23/05/2022.
9. « Le Centre Carter conteste les résultats des scrutins présidentiel et législatifs », <https://www.france24.com/fr/20120224-centre-carter-conteste-resultats-scrutins-presidentiel-legislatifs-rdc-kinshasa-kabila-congo>, consulté le 25/05/2022;
10. « RDC: la crédibilité du scrutin présidentiel mise en doute par le Centre Carter », <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20111211-rdc-kinshasa-centre-carter-elections>, consulté le 26/05/2022.
11. Roland Pourtier, « Les élections de 2011 en RDC, entre cafouillage et tripatouillage », <file:///C:/Users/muhim/Downloads/echogeo-13119.pdf>, consulté le 16/05/2022;

12. OIF, Elections présidentielle et législative du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, pp. 33–34, file:///C:/Users/muhim/Downloads/OIF-Mission%20RDC2011%20(3).pdf, consulté le 15/05/2022.,

## *V. Rapports*

1. La Déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections générales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, Kinshasa, le 02 Janvier 2019;
2. Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections générales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, janvier 2019;
3. Rapport final de la mission d'observation électorale de l'Union européenne sur les élections présidentielle et législatives 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo;
4. Déclaration préliminaire post élection de la mission d'observation électorale internationale du Centre Carter en République Démocratique du Congo sur les élections présidentielle et législative du 28 novembre 2011;
5. Déclaration préliminaire de son excellence Joseph Malanji, ministre des affaires étrangères de la République de Zambie et chef de la mission d'observation électorale de la SADC (SEOM) au sujet des élections présidentielle, législatives et provinciales de 2018 en République démocratique du Congo, Kinshasa, 2 janvier 2019;
6. Centre Carter, Mission d'Experts Électorales sur les Élections Présidentielles, Parlementaire et Provinciales Harmonisées de 2018 en République démocratique du Congo;
7. « Rapport final de la mission d'observation électorale de l'Union européenne sur les élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo;
8. Conférence épiscopale nationale du Congo, *Le peuple congolais a faim et soif de justice et de paix*, Kinshasa 11 janvier 2012, [www.cenco.cd](http://www.cenco.cd);
9. Déclaration préliminaire de son Excellence Joseph Malanji, ministre des affaires étrangères de la République de Zambie et chef de la mission d'observation électorale de la SADC (SEOM) au sujet des élections présidentielle, législatives et provinciales de 2018 en République Démocratique du Congo, Kinshasa, 2 janvier 2019;
10. Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections générales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, janvier 2019;
11. SYMOCEL, Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019 en République Démocratique du Congo, Kinshasa, mai 2019, <https://eisa.org/pdf/drc2019symocel.pdf>, consulté le 20/05/2022;
12. Mission d'Experts Électorales du Centre Carter sur les Élections Présidentielles, Parlementaire et Provinciales Harmonisées de 2018 en République démocratique du

Congo, [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/drc-2018-election-report-final-fr.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-2018-election-report-final-fr.pdf), consulté le 20/05/2022;

13. CENCO, Rapport final de l'observation sur les élections présidentielle, législatives et provinciales en République Démocratique du Congo 2018 et 2019, mai 2019;
14. Union africaine, Rapport de la mission d'observation électorale des élections générales du 30 décembre 2018 en République Démocratique du Congo, janvier 2019;
15. Déclaration préliminaire de son Excellence Joseph Malanji, ministre des affaires étrangères de la République de Zambie et chef de la mission d'observation électorale de la SADC (SEOM).