

# **L'organisation de la campagne électorale en RDC : cadre juridique, pratiques et enjeux pour la promotion de l'Etat de droit**

Par ABDOU MUHIMA Moise\*

## **Résumé**

Cet article est focalisé sur l'organisation de la campagne électorale en RDC. Partant des expériences des élections de 2006, 2011 et 2018 il est important de reconsidérer les acquis déjà enregistré en se servant des leçons tirées des cycles électoraux passés. Cette contribution se base sur la législation actuelle qui régi les élections dégager les grands principes consacrés par les instruments juridiques qui organisent les élections. Cela permet de s'interroger sur les organes de régulation de la campagne et déterminer les règles qui s'appliquent en cas de contentieux puisque cette période connaît des violations des lois mais les contentieux sont généralement rares en ce qui concerne la campagne électorale.

## **Abstract**

This article focuses on the organization of the electoral campaign in the DRC. Based on the experiences of the 2006, 2011 and 2018 elections, it is important to reconsider the achievements already recorded by using the lessons learned from past electoral cycles. This contribution is based on the current legislation that governs the elections and the main principles enshrined in the legal instruments that organize the elections. This allows us to question the legal framework of the campaign and to determine the rules that apply in case of litigation since this period knows violations of the laws but litigation is generally rare with regard to the election campaign.

## **Introduction**

La campagne électorale est une étape préalable, souvent indispensable qui précède le vote.

Elle est entendue comme la période précédant le scrutin durant laquelle les candidats se mobilisent pour tenter de gagner des suffrages le jour du vote. Elle est une action coordonnée et systématisée à laquelle se livrent les candidats, en vue d'amener les électeurs

\* **Moïse ABDOU MUHIMA** est actuellement apprenant en Diplôme d'études supérieures (DES) en Droit public à la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa (RDC), Détenteur d'un diplôme de Masters en Droit International Public à Zhejiang Gongshang University School of Law (Hangzhou-Chine) et Graduate de la China-Hangzhou Cross-border E-commerce College (Chine). Avocat au Barreau de Kinshasa / Matete et Chercheur au Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA) et Membre du CODESRIA. E-mail : muhimamoise@gmail.com.

à adhérer à leurs idées ou projets de société. Elle se décline en une doctrine politique professée, pour solliciter le vote des électeurs, dans le cadre d'une compétition réglementée<sup>1</sup>. Pour favoriser une compétition politique loyale et équitable, la campagne électorale doit s'exercer dans le respect d'un certain nombre de principes dont, l'égalité des candidats, la neutralité de l'administration publique, la légalité et la loyauté des procédés utilisés.

La campagne est un outil par lesquels les candidats et les partis politiques préparent et présentent leurs idées et leurs positions sur des questions spécifiques de société aux électeurs dans la période précédant le jour de l'élection. Les concurrents utilisent une variété de techniques pour sensibiliser les électeurs et livrer leurs messages, y compris à travers des médias traditionnels et nouveaux, des événements publics, des documents écrits, ou d'autres moyens. Dans certains pays, les médias publics et / ou des espaces sont attribués aux candidats à ces fins.

Les dates concernant la période officielle de la campagne électorale sont souvent définies par la loi. Dans de nombreux pays, le délai juridique pour la campagne prend fin un jour ou deux avant le jour de l'élection, en fournissant une période de retrait immédiatement avant le début du vote. Les partis et candidats installent des locaux de campagne d'où ils exerceront des activités et l'ensemble des opérations de campagne. En RDC, la campagne électorale est ouverte trente jours au maximum avant la date du scrutin et s'achève vingt-quatre heures avant cette date<sup>2</sup>.

Tout de même, on s'interrogerait sur le bien fondé de la campagne électorale. Il sied de noter que des élections démocratiques exigent un vote informé et libre, mais aussi une chance équitable pour les candidats d'obtenir un soutien populaire et d'encourager les soutiens à les aider dans l'accès à un poste électif. La campagne électorale est essentielle à la réalisation de ces objectifs. Des élections véritablement compétitives offre des chances équitables aux candidats pour transmettre leurs positions aux citoyens et concourir pour leurs votes. La campagne électorale fournie aux candidats et aux partis politiques la possibilité de présenter leur message aux citoyens, d'aider les électeurs à prendre des décisions éduquées et informées le jour du scrutin. Afin de s'assurer que le terrain de jeu est équitable et que l'élection reflète finalement la volonté des citoyens.

Faisant partie du processus électoral, la campagne électorale est soumise à certaines règles. En effet, ces règles sont d'ordre public. Toutes les parties prenantes au processus électoral devraient impérativement s'y conformer. Cet article jette la lumière sur les principes régissant la campagne électorale; les organes publics de régulation de la Campagne électorale et les modalités de gestion des Contentieux relatives à la campagne électorale en RDC.

1 *AVRIL et Jean GICQUEL*, Lexique de droit constitutionnel, Paris, 2005, p. 16.

2 Article 28 de la Loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telles que modifiée et complétée par la Loi n° 15/001 du 12 février 2015.

## A. Les principes régissant la campagne électorale en RDC

Pour que des élections soient considérées comme étant démocratiques elles doivent être «libres, transparentes et équitables ». Ainsi toutes les parties prenantes doivent observer les conditions qui favorisent une compétition politique loyale et équitable. La campagne électorale doit s'exercer par des candidats, partis ou regroupement politiques habilité à battre campagne dans le respect d'un certain nombre de principes dont, l'égalité des candidats, la neutralité de l'administration publique, la légalité et la loyauté.

### I. Personnes habilités à battre campagne

Dans le sens strict d'une démocratie, les candidats, partis ou regroupements politiques officiels sont les seuls à pouvoir participer à une campagne électorale. Ce concept idéal ne tient toutefois pas compte de la réalité globale d'un processus électoral selon lequel de nombreux intervenants prennent une part active en accordant publiquement leur appui à des candidats spécifiques ou en sollicitant des votes en leur nom, par exemple des syndicats des travailleurs, les associations d'employeurs, des groupements de citoyens, des confessions religieuses, des médias et même des personnalités publiques complètement étrangères à la politique.

Étant donné l'incapacité réelle dans une Etat démocratique de limiter par réglementation la libre expression en interdisant à de tels groupes de participer à une campagne électorale<sup>3</sup>, surtout au moment où l'électoralat est appelé à exprimer son opinion, les interdictions législatives sont orientées de façon à préciser que seuls les candidats, partis ou regroupements politiques officiels ont droit aux subventions publiques et aux autres avantages prévus dans la réglementation électorale notamment l'accès aux médias publics, à la protection par la police nationale<sup>4</sup>. C'est pourquoi, seuls sont habilités à organiser des réunions électorales, les partis politiques, les regroupements politiques et les candidats indépendants ou leurs délégués<sup>5</sup>.

En outre, on interdit souvent la participation des membres d'organismes qui jouent un rôle d'intervention électorale et qui se doivent de demeurer neutres, à savoir les membres de l'organisme électoral, de la magistrature, des forces militaires ou de la police. La participation de ces personnes pourrait avoir pour effet d'intimider les électeurs.

L'empêchement de ces personnes d'exercer un droit fondamental est légalement justifiable, en vertu de leur obligation de garantir des élections pleinement démocratiques, pourvu que cet empêchement soit spécifiquement prévu par la Constitution ou par la loi. De par sa nature, une infraction à ces dispositions ne pourrait être punie des sanctions pénales ou des mesures disciplinaires.

3 Jacques DJOLI ES'ENSEGEKELI, Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC), Paris, 2013.

4 Article 110 et 111 de la Loi n° 17/013 du 24 décembre 2017

5 Article 29 de la Loi n° 17/013 du 24 décembre 2017

## *II. L'égalité des candidats*

Les processus de décision sur la façon dont ces ressources sont allouées doivent être transparents, afin que les candidats et le grand public puissent comprendre et faire confiance aux résultats. Avec l'accès à des informations sur les campagnes électorales, y compris la durée de la campagne officielle et l'affectation des ressources publiques, les partis et les candidats peuvent concevoir leurs activités de campagne et comprendre ce à quoi ils ont droit à de la part de l'état, si tel est le cas<sup>6</sup>.

Selon les pays et les systèmes, chaque législation s'efforce de garantir à tous les compétiteurs politiques les mêmes chances et opportunités, question de leur procurer l'égalité des armes politiques. Cette égalité doit particulièrement se manifester, dans le traitement juste et équilibré, par l'autorité administrative, de tous les compétiteurs politiques, notamment dans l'organisation de la propagande radiotélévisée et l'accès aux médias publics. La loi électorale indique que : « Tous les candidats à l'élection du Président de la République sont traités sur un même pied d'égalité par les services publics et protégés par les forces de l'ordre pendant la campagne électorale. Pendant la durée de la campagne électorale, les candidats disposent pour la présentation de leurs programmes, d'un temps d'antenne égal aux médias audiovisuels, et gratuit en ce qui concerne les médias publics<sup>7</sup>.

L'accès aux données sur les campagnes électorales permet aux candidats et à la société civile d'explorer si les candidats ont un accès équitable à toutes les ressources de la campagne publique fournies dans un contexte donné, le cas échéant, y compris les médias et les espaces pour les événements de la campagne tels que les rassemblements. Là où les médias publics sont alloués aux candidats, et ensuite aux partis, les candidats et les citoyens peuvent se demander si le processus d'attribution est crédible et les allocations qui en résultent, équitables. Même dans les contextes dans lesquels il n'y a aucune allocation de ressources publiques pour les campagnes, les candidats et la société civile peuvent examiner s'il y a un traitement injuste ou biaisé dans la façon dont les candidats ont été autorisés à mener leurs opérations. Cela pourrait inclure si les bureaux du parti ont été autorisés à fonctionner, ou si des permis ont été distribués de manière impartiale pour les rassemblements politiques ou d'autres événements de campagne. La transparence dans ces domaines renforce la confiance des candidats et des électeurs dans le processus électoral, et peut servir à faire la lumière sur les pratiques déloyales ou d'éventuels abus de pouvoir de l'Etat là où ils existent.

6 *KATUALA KABA KASHALA*, La jurisprudence électorale congolaise commentée, Kinshasa, 2007

7 Article 111 de la Loi n° 17/013 du 24 décembre 2017

### *III. La neutralité de l'administration publique*

Dans l'organisation de la campagne électorale, la posture de l'administration publique est déterminante; elle préjuge de la crédibilité du processus, de la liberté de suffrage et, par voie de conséquence, de la sincérité des résultats<sup>8</sup>.

L'autorité administrative et, particulièrement, l'administration électorale doit, à cet effet, se montrer exempte de tout soupçon et de toute partialité, afin de faire bénéficier à tous les compétiteurs les mêmes droits et avantages. Dans le domaine électoral, la neutralité de l'administration publique lui impose le devoir de distance vis-à-vis des acteurs impliqués, lui interdit de participer, ni prendre fait et cause pour un candidat ou une liste en compétition, elle s'apprécie par rapport aux services rendus.

La loi électorale congolaise renforce cette neutralité en organisant un régime répressif particulier contre le comportement partial du personnel de l'administration publique, pendant la préparation et le déroulement des opérations électorales.

Comparativement aux pays où la neutralité de l'administration publique est, en règle générale, observée, en Afrique, elle est souvent décriée; son personnel souvent taxé de faire le jeu du pouvoir en place. L'institution des commissions électorales a certainement réduit cette appréhension, qui n'a pas non plus quitté le favoritisme auquel se livre, bien souvent, le personnel électoral au profit du parti ou de la coalition au pouvoir. Dans ce domaine, en effet, la neutralité évoque l'idée d'indépendance et d'impartialité de l'administration publique. Il reste que la clochardisation de son personnel est de nature à l'exposer à la générosité du candidat le mieux offrant.

Exigeante, la neutralité de l'administration publique est comptable de son contenu, dont la rationalité demeure, de toute évidence, relative, en raison de l'influence, à la fois, conjoncturelle et contextuelle qui peut l'orienter. Que le personnel de l'administration publique accepte ou se voit imposer une ligne de conduite partisane, comme ce fut le cas aux élections générales du 30 décembre 2018, lui ôtant toute couverture légale. Cette flagrante violation de la loi électorale n'avait, certainement, pas besoin d'être imposée, dans une compétition politique que l'on croyait se dérouler en toute liberté et dans la transparence<sup>9</sup>.

### *IV. La légalité et la loyauté des procédés de campagne*

En vue de la tenue d'une élection crédible et démocratique, le législateur prend soin d'interdire aux compétiteurs de recourir aux procédés qui, par leur utilisation, peuvent compromettre la légalité et la loyauté de la campagne. La légalité des procédés de campagne oblige les acteurs impliqués et, en particulier, les candidats à s'abstenir de poser, pendant la campagne électorale, tout acte qui violerait le code électoral, notamment l'égalité entre les candidats et la loyauté des procédés de campagne.

8 *Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU et KAMAL EL FEGHALI*, Une seule voix, plusieurs interprétations. Définitions, caractéristiques et paradoxes des modes de scrutin, Kinshasa, 2006.

9 *TOUVE et DOUBLET*, Droit des élections, Paris, 2007.

S'agissant, par exemple, des affiches électorales, la loi interdit leur apposition sur les édifices publics, les lieux de culte ou les casernes. Est, également, interdite, l'apposition, même à ses frais, de plus d'un panneau d'affichage, des affiches, photos et autres effigies de campagne à proximité du Centre de vote. Les candidats, partis ou regroupements politiques, qui ont placé, en vue de la campagne électorale, des affiches dans un rayon de cent mètres du Centre de vote sont tenus de les enlever à la fin de celle-ci, soit vingt-quatre heures avant le jour du scrutin.

L'exigence n'a été que peu observée, pendant la campagne électorale de 2006, 2011 et 2018, bon nombre de candidats à l'élection présidentielle et celles législatives s'étant illustrés par l'affichage sauvage des banderoles et effigies de campagne, même à des endroits interdits. La loi électorale prohibe, également, l'exercice ou la participation, par une catégorie des personnes, à la campagne électorale, notamment le fait de se livrer à l'apposition des affiches, la distribution des manifestes et des circulaires électorales. Ces personnes ne peuvent faire usage, à des fins de campagne électorale, du nom d'une autorité publique, pour ne pas induire une partie d'électeurs en erreur ou la conditionner.

La sanction est difficile à organiser, dans la mesure où les auteurs de ces actes agissent, bien souvent, sous des prête-noms ou des personnes fictives. La loyauté des procédés de campagne électorale exclut tout propos diffamant, injurieux, mensonger, haineux, raciste, tribal ou violent<sup>10</sup>. La diffamation, l'injure ou les violences sont, en période normale, comme en celle de campagne électorale, prohibées, voire condamnées. Une fois saisi, le juge électoral les apprécie en tenant compte de la passion qu'accompagne habituellement la campagne électorale. La bonne foi présumée du candidat, auteur de ces propos, est de nature à orienter sa décision, l'intention de nuire sera rarement retenue en temps normal.

## **B. Organes de régulation de la Campagne électorale en RDC**

Plusieurs institutions interviennent dans la régulation de la campagne électorale en RDC. Hors mis la CENI qui élabore le calendrier électoral tout en fixant la période de la campagne électorale. Mais également la CENI peut radier la candidature ou annuler la liste des candidats qui utilisent à des fins de propagande électorale des biens, des finances et du personnel de l'Etat, des établissements et organismes publics et des sociétés d'économie mixte<sup>11</sup> (Art. 36 al. 2 L.E). Ainsi, sur le plan administratif, le Conseil Supérieur de l'Audio-visuel et de la Communication (CSAC) et la CENI ont des compétences pour réguler le déroulement de la Campagne électorale. Sur le plan juridictionnel, le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle et les Cours d'appel ont, chacune en ce qui la concerne, des compétences pour réguler l'organisation et le déroulement de la Campagne électorale en RDC.

10 *WETSH'OKONDA KOSO M. et BALINGENE KAHOMBO*, Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo, Bruxelles, 11.11.11, 2014

11 Article 36 al. 2 de la loi électorale telle que modifiée en 2022 (loi n°22/029 du 29 juin 2022)

Le Constituant du 18 février 2006 a voulu que le CSAC soit une institution d'appui à la démocratie en RDC<sup>12</sup>. Toute personne lésée par la décision de CSAC peut introduire un recours administratif auprès de celle-ci, dans le vingt-quatre heures de la notification de sa décision. Le CSAC se prononce par une décision motivée dans les 24 heures de sa saisine. L'absence de décision vaut rejet.

La décision du CSAC peut être contestée sans frais dans les 48 heures qui suivent la notification devant le Conseil d'Etat qui se prononce dans les 48 heures de sa saisine. Celui-ci peut ordonner la diffusion partielle ou totale de l'émission incriminée. Les juridictions ci-après reprises connaissent, conformément à l'article 27 de la loi électorale, des cas d'abus des biens publics:

La Cour Constitutionnelle pour les élections présidentielle et législatives; La Cour Administrative d'appel pour les élections provinciales. Le recours contre la décision rendue par cette juridiction est exercé auprès du Conseil d'Etat (Art 86 de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil d'Etat). Le Tribunal administratif pour les élections urbaines, municipales et locales.

## Conclusion

La campagne électorale est une étape du processus électoral très mouvementée. Beaucoup d'abus sont commentés au cours de cette étape mais les différents acteurs impliqués dans ce processus y accordent moins d'importance. Ce manque de vigilance pousse les acteurs véreux à se livrer à plusieurs abus au mépris des lois et règlements qui régissent le processus électoral. Il a été relevé que cette étape du processus électoral est régis par des règles juridiques assorties des sanctions allant jusqu'à des peines. Que ce soient des acteurs ayant des charges publiques ou non, tous doivent se soumettre à ces règles. Mais le constat est que parfois, les acteurs politiques qui participent à la campagne électorale ont tendance à faire usage des biens et services publics pour battre campagne. Cette situation est rarement assortie des sanctions puisque même les acteurs qui devraient dénoncer ce genre des situations ne le font pas. Mais, il sied de noter que lorsque ces violations des règles juridiques régissant la campagne électorale sont d'ordre public, les animateurs du pouvoir judiciaire compétent en la matière devraient poursuivre les auteurs présumés de ces violations sans que les autres parties prenantes au processus électoral en fassent dénonciation ou plainte.

12 Article 212 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011.

## **Bibliographie**

### *Textes juridiques*

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;

### *Ouvrages*

- Alphonse NTUMBA-LUABA LUMU*, Droit constitutionnel Général, Editions universitaires africaines, 2007.
- Apollinaire MUHOLONGU MALUMALU et KAMAL EL FEGHALI*, Une seule voix, plusieurs interprétations. Définitions, caractéristiques et paradoxes des modes de scrutin, Kinshasa, 2006.
- AVRIL et Jean GICQUEL*, Lexique de droit constitutionnel, Paris, 2005.
- Ferdinand KAPANGA MUTOMBO*, Petit Dictionnaire pratique des élections, 3<sup>e</sup> édition, Presses de Instaprint, Kinshasa, 15 novembre 2005.
- Serges GUINCHARD et DEBARD*, Lexique des termes juridiques, Paris, 19<sup>e</sup> édition, 2012.
- Jacques DJOLI ES'ENSEGEKELI*, Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC), Paris, 2013.
- Jean Louis Esambo*, Le droit électoral congolais, L'Harmattan-académique, Louvain-La-Neuve, 2014.
- KATUALA KABA KASHALA*, La jurisprudence électorale congolaise commentée, Kinshasa, 2007
- Marcel Wetsch'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.
- Marcel YABILI*, les juridictions judiciaires. Organisation-fonctionnement – compétences en RDC en 2013, Kinshasa, 2013.
- Ngoma-Binda, Otemikongo Mandefu Yahisule et Leslie Moswa Mombo*, République Rémoncratique 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, Kinshasa, novembre 2010.
- TOUVE et DOUBLET*, Droit des élections, Paris, 2007.

### Articles

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

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

### Webographie

« 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;

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

« 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-electio ns-louis-michel-2006-brouille-entre-le-cardinal-frederic-etsou-et-l-abbe-malu-malu>, consulté le 18/05/2022