

# Elections de 2023

## en République démocratique du Congo :

rectifier les erreurs du passé  
pour consolider la démocratie



FOYER SOCIAL

CENTRE DE PROMOTION SOCIALE

-CENTRE SOCIALE DE RECUPERATION

ET ALPHABETISATION DES

MAMANS DE MWENGA-

C.S.R.A.M.

CENTRE SOCIAL DE  
KITEMBA-KAMITUGA

- ALPHABETISATION
- COUPE-COUTURE
- TRICOTAGE+BRODERIE
- FOYER SOCIAL
- ELEVAGE
- JARDIN POTAGE

**eurAC**

réseau européen  
pour l'afrique centrale

### Clause de non-responsabilité :

- ❑ Les informations dans ce document ont été compilées jusqu'au 10 avril 2022. Dès lors, tout évènement ayant eu lieu après cette date n'y figurera pas. Nous vous conseillons d'en faire usage en conséquence.
- ❑ Les analyses et recommandations comprises dans ce rapport ont été élaborées par le secrétariat d'EurAc et l'appui d'un chercheur de terrain, en accord et en collaboration avec ses membres. Le contenu de ce rapport ne représente pas nécessairement la position d'EurAc ou de ses membres. Les contributions externes et les entrevues ont été menées sur base individuelle et toute responsabilité découlant du contenu de ce rapport est celle de ses auteurs. Cependant, les positions individuelles d'organisations membres sur certains points spécifiques peuvent différer de la position du réseau. EurAc ne peut garantir que l'information que le rapport contient soit complète et exempte d'erreurs, et ne peut donc pas être tenu responsable de tout dommage lié à son utilisation.

Ce rapport a été publié grâce au soutien des organisations membres du Réseau Européen pour l'Afrique Centrale, et en particulier des organisations suivantes : CNCD-11.11.11, Justice et Paix Belgique, Mensen Met Een Missie, Pax Netherland, Protection International, Tournons la Page.

### Crédits photos :

- © Frederic Triest
- © Giampaolo Musumeci

### Mise en page :

[www.acg-bxl.be](http://www.acg-bxl.be)



# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Résumé exécutif</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Recommandations</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Introduction</b>   |           |
| <b>Elections de 2023 en RDC: rectifier les erreurs du passé pour consolider la démocratie</b>                                   | <b>9</b>  |
| <b>Partie I.</b>  |           |
| <b>État des lieux de la situation pré-électorale: contexte socio-politique et enjeux des acteurs</b>                            | <b>11</b> |
| ■ Quelles leçons tirer de la triple expérience électorale ?   | 12        |
| ■ Paysage politique   | 13        |
| ■ Partis politiques   | 14        |
| ■ Participation citoyenne aux élections de 2023   | 14        |
| ■ Participation politique des femmes et des jeunes  | 15        |
| <b>Partie II.</b>   |           |
| <b>Diagnostic du cadre institutionnel et juridique relatif aux élections</b>  | <b>16</b> |
| ■ Une CENI clivante en quête permanente d'indépendance  | 17        |
| ■ Architecture juridictionnelle inachevée, un handicap pour le contentieux électoral  | 18        |
| ■ Conseil supérieur de l'Audiovisuel de la communication, un organe aux compétences partagées et à la composition déséquilibrée | 19        |
| ■ Un Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral devenu obsolète  | 19        |
| ■ Complexité du cadre juridique des élections en RDC  | 19        |
| ■ Cartographie et jeu des acteurs autour des réformes électorales proposées   | 19        |
| <b>Partie III.</b>  |           |
| <b>Défis à relever en vue de l'organisation des élections de 2023</b>   | <b>21</b> |
| ■ Les obstacles à la tenue des élections dans le délai constitutionnel  | 22        |
| ■ Problème récurrent du fichier électoral   | 22        |
| ■ Financement des élections   | 23        |
| ■ La situation des droits humains et l'insécurité à l'Est   | 23        |
| ■ Montée des clivages tribaux et discours de haine  | 24        |
| <b>Conclusion</b>   |           |
| <b>Recommandations pour l'UE et ses États membres face au processus électoral en RDC</b>  | <b>26</b> |
| <b>Annexes</b>  | <b>27</b> |

# Abréviations

---

- **BCNUDH** Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme en RDC
- **CENCO** Conférence épiscopale Nationale du Congo
- **CENI** Commission Electorale Nationale Indépendante
- **CIAT** Comité International d'Accompagnement de la Transition
- **CNSA** Conseil National de suivi de l'Accord et du processus électoral
- **CSAC** Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication
- **ECC** Eglise du Christ au Congo
- **ETD** Entité Territoriale Décentralisé
- **EurAc** Réseau européen pour l'Afrique Centrale
- **FARDC** Forces Armées de la RDC
- **G13** Groupe de 13 personnalités ayant lancé un appel sur le consensus autour des réformes électorales
- **LUCHA** Lutte pour le Changement
- **Lyrec** Ligue of Youth for the Renaissance of Congo
- **MLC** Mouvement de Libération du Congo
- **MONUC** Mission d'Observation des Nations Unies au Congo
- **MONUSCO** Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo
- **ONU** Organisation des Nations Unies
- **PNC** Police Nationale Congolaise
- **RDC** République Démocratique du Congo
- **UDPS** Union pour la Démocratie et le Progrès Social
- **UE** Union Européenne
- **UNC** Union pour la Nation Congolaise
- **USN** Union Sacrée pour la Nation
- **PPRD** Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement

# Résumé exécutif

Le présent rapport dresse un état des lieux de la situation pré-électorale en République Démocratique du Congo (RDC). Il examine les enjeux et défis du processus électoral en cours et propose des pistes d'actions pour l'Union européenne (UE) et ses États membres en vue de contribuer à la pacification du climat électoral, mitiger la potentialité des scrutins frauduleux et prévenir une situation de violence post-électorale qui pourrait embraser toute la région des Grands Lacs. Faisant le tour de la littérature disponible sur la situation socio-politique passée et actuelle en RDC, ce rapport a été enrichi par des données issues des entretiens et questionnaires conduits auprès des parties prenantes au processus électoral en cours dont les confessions religieuses, la société civile, les acteurs politiques de l'opposition et de la majorité, l'organe de gestion des élections, quelques agences onusiennes ainsi que des missions diplomatiques accréditées en RDC.

Les élections, attendues pour fin 2023 s'insèrent dans un contexte politique et social complexe, caractérisé par le manque de consensus entre les parties prenantes, la démotivation des citoyens vis-à-vis du processus électoral ou encore la fragilité du système partisan suite à la recomposition de la majorité parlementaire. Plusieurs inquiétudes émergent également dont celle d'une volonté du pouvoir en place de contrôler les organes intervenant dans le processus électoral. Les batailles autour de la désignation des animateurs de la Cour constitutionnelle et de la CENI sont des exemples éloquentes à ce sujet. Chacun de ces éléments s'inscrit dans un climat général d'insécurité à l'Est du pays et de la montée des clivages tribaux et discours de haine, qui font craindre des épisodes de contestations post-électorales violents. Le rapport s'interroge sur la manière dont le contexte pourrait affecter le bon déroulement des élections, conduire à un report du scrutin, à l'exclusion de certaines régions du pays ou encore perturber les manifestations pacifiques ou les rassemblements de l'opposition durant la campagne électorale.

L'alternance à l'issue du scrutin de 2018 n'a pas permis de respecter le choix souverain des électeurs congolais. Après des réactions contradictoires et hésitantes, les acteurs régionaux et internationaux, y compris l'UE, ont reconnu Felix Tshisekedi en tant que le nouveau président de la RDC. Ainsi, si l'UE est parvenue au

début du processus électoral à porter une voix unie sur la scène internationale, la collégialité européenne s'est progressivement distendue, contribuant ainsi à un amoindrissement de l'impact de l'action de l'UE. Face à ces constats, ce rapport analyse la manière dont les élections de 2023 peuvent marquer un pas décisif en rompant avec les erreurs du passé pour consolider la démocratie en RDC. À ce titre, il vise à **mobiliser l'UE et ses États membres pour les amener à se positionner clairement sur le processus électoral en cours en établissant des lignes rouges claires que le processus électoral ne doit pas franchir**. L'UE et ses États membres doivent dès à présent adopter un positionnement clair et une stratégie commune pour pouvoir parler d'une même voix au cours du processus électoral et notamment, le cas échéant, en cas de graves irrégularités entachant la crédibilité du processus.

En parallèle, l'UE et ses États membres devraient maintenir ou amplifier un certain nombre de disposition telle que celles de :

- continuer à encourager les institutions politiques congolaises à respecter leurs obligations d'organiser des élections libres, transparentes, crédibles et apaisées ;
- adopter l'approche « Team Europe », en se coordonnant à l'avance sur le soutien financier au processus électoral, les acteurs clés, ainsi que leur réponse commune face aux différents scénarios possibles de l'évolution de la situation électorale avant, pendant et après les scrutins.
- renforcer leur soutien à la société civile congolaise dans son triple rôle crucial (1) d'éducation civique permanente ; (2) de défense des droits humains et des libertés publiques ; (3) de monitoring plus spécifique de la préparation des élections.

Enfin, dans une approche dissuasive, l'UE et ses États membres devraient **dénoncer publiquement toute répression et violation** des libertés publiques en signalant clairement qu'ils sont prêts à infliger des sanctions contre toute personne physique ou morale responsable de discours de haine, de retard dans l'organisation des élections dans les délais constitutionnels ou de sabotage de la volonté du peuple congolais de choisir ses dirigeants.

# Recommandations

EurAc formule ci-dessous une série de recommandations en vue de garantir des élections libres, transparentes, crédibles et apaisées en République Démocratique du Congo.

## 1. Agir de manière ferme, préventive et unie

L'Union européenne et ses États membres devraient se coordonner en ce qui concerne leurs relations politiques et diplomatiques avec la RDC et **fixer les lignes rouges que le processus électoral ne doit pas franchir** dans la période avant, pendant et après les élections. L'UE et ses États membres doivent se pré-positionner et avoir une stratégie commune en cas de résultats frauduleux des élections ou autres graves irrégularités entachant la crédibilité du processus. Cinq lignes rouges au minimum doivent impérativement être respectées :

- *Liberté pour tous les Congolais.e.s de manifester pacifiquement, sans peur d'être tué.e.s, blessé.e.s ou arrêté.e.s dans tout le territoire du pays ;*
- *Liberté de presse et d'expression dans la phase (pré)électorale, en incluant l'ouverture de tous les médias privés et l'accès équitable aux médias publics ;*

- *Respecter le délai constitutionnel d'organisation des élections et éviter un quelconque glissement des élections ;*
- *Transparence dans le système de vote et comptage.*
- *Inclusivité des candidat.e.s*

L'UE devrait créer une task force temporaire pour les élections de 2023. Cette dernière aurait pour but d'évaluer la situation (pré)électorale et les différentes entraves liées à la liberté de manifester pacifiquement, ainsi que les cas de violations contre des activistes. Des dialogues mensuels devraient être organisés avec des représentants de la société civile et des mouvements pro-démocratie afin d'assurer un suivi structurel de ces élections.

## 2. Encourager les institutions politiques congolaises à organiser des élections libres, transparentes, crédibles et apaisées

□ Par toutes les voies diplomatiques possibles, et en étroite collaboration avec d'autres pays de la région, organisations régionales et internationales, encourager les institutions politiques congolaises à respecter leurs propres engagements et obligations, à savoir :

### ■ Encourager le Président de la République démocratique du Congo à :

- rassurer la population congolaise et mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour respecter le délai constitutionnel d'organisation des élections générales prévues pour décembre 2023 ;

- respecter l'indépendance de la CENI et de toutes les autres institutions intervenant dans le processus électoral pour les prochaines opérations électorales ;
- appuyer tous les efforts et les initiatives autour de la réforme de la loi électorale pour une participation égale des femmes et des hommes aux élections en tant que candidat.e.s et de faire sienne l'application de la loi sur la parité garantissant une représentation égalitaire des femmes et des hommes ;
- engager et accompagner « l'appel Uni pour l'engagement national à la participation accrue des femmes en politique », appuyé par ONU Femmes et l'Ambassade de Belgique ; >

#### ■ Encourager le Gouvernement congolais à :

- respecter les engagements relatifs au processus électoral auxquels il a souscrit dans son programme d'actions adopté à l'Assemblée nationale le 26 avril 2021 ;
- respecter les textes légaux consacrant la participation égalitaire des femmes et des hommes dans les instances décisionnelles ;
- mettre à la disposition de la CENI, les fonds des opérations électorales suivant le budget arrêté par la CENI et le plan de décaissement défini conjointement avec le Gouvernement ;
- améliorer la situation sécuritaire à l'Est du pays et s'assurer que l'état de siège, tant qu'il est décrété dans les provinces du Nord Kivu et de l'Ituri, n'entraîne pas une restriction des droits fondamentaux des personnes et de leur droit de vote ;

#### ■ Encourager la CENI à :

- publier, en toute urgence, le calendrier électoral détaillé avec des retards possibles et des stratégies de mitigation de ces retards et proposer le budget réel des opérations électorales ;

- faire preuve d'indépendance et de neutralité en veillant à ce que ses prochaines nominations d'autres agents électoraux ne soient pas remises en cause par l'opinion publique ;
- mettre en place un cadre de concertation permanent et décentralisé avec la société civile congolaise et les partis politiques, à toutes les étapes du processus en vue de travailler au rétablissement de la confiance autour du processus électoral ;
- mettre en place un mécanisme qui assure la vérification technique des délais et des ressources nécessaires à l'organisation des élections, notamment la révision du fichier électoral, l'enrôlement des électeurs, la commande des kits électoraux et la logistique des opérations de vote ;
- faciliter l'accès inclusif de tous.tes les électeur.trice.s aux bureaux d'enrôlement et aux bureaux de vote en tenant compte des besoins sexo spécifiques des femmes et des personnes avec d'autres vulnérabilités.

### 3. Soutenir la société civile, les activistes et mouvements citoyens dans leur rôle d'éducation civique, de monitoring et d'observation du processus électoral

- Renforcer le soutien politique et financier des projets et programmes d'éducation civique, en particulier la promotion et la sensibilisation à la participation égale des femmes et des hommes – et ce de manière **permanente**, non pas uniquement avant les élections.
- Soutenir politiquement et financièrement les **organisations de la société civile, les défenseurs et défenseuses des droits humains, les mouvements féminins, les militants** pro-démocratie, anti-corruption, coalitions d'alerte ou coalitions luttant contre l'impunité, ainsi que les médias indépendants, tout en les laissant opérer et prendre position en toute indépendance. Cela devrait inclure un soutien financier pour aider à couvrir :
  - les dépenses opérationnelles de ces groupes
  - des opportunités de formation et d'échange
- des efforts pour assurer leur protection juridique
- des programmes plus flexibles pour fournir une protection urgente et rapide aux défenseuses et défenseurs des droits humains dont la vie est en danger (délocalisation et appui avec des fonds en cascades qui tiennent compte des dépendant.e.s et surtout des besoins sexo-spécifiques lors il s'agit des femmes)
- Soutenir l'action de la société civile congolaise par un **financement direct accru de projets de monitoring des élections elles-mêmes**, dont le suivi du processus pré-électoral, les missions d'observation des élections, et de plaidoyer politique y afférent. Dans le cas des missions d'observation :
  - Veiller à ce que les missions d'observation, qu'elles soient gérées par les organisations de la société civile et/ou les Eglises, soient en mesure de publier les résultats de l'observation. >

- Avant l'envoi d'une mission d'observation électorale, l'UE devrait s'assurer que les conditions minimales pour une observation électorale efficace et crédible telles qu'énumérées dans son *Manuel d'observation électorale* soient remplies.
- Susciter une synergie d'actions notamment dans la cartographie de déploiement des observateurs pour éviter un déséquilibre dans la couverture du pays en encourageant le renforcement de la surveillance électorale à la base.

#### 4. Offrir un appui politique et financier au processus électoral tout en gardant une attitude ferme à l'égard des droits humains

- Offrir un appui politique et financier pour l'organisation du processus électoral tout en adoptant une attitude prudente, et dans tous les cas en le conditionnant au respect strict des droits humains et des libertés publiques.
- Dénoncer publiquement et de manière ferme toute répression politique et toute violation des droits humains, pour montrer que la communauté internationale observe la situation attentivement, et contribuer à dissuader d'autres abus. Condamner toute arrestation et détention arbitraire d'opposant.e.s politiques, des défenseurs et défenseuses des droits humains, journalistes et des membres de la société civile. Communiquer de manière pro-active, forte et cohérente sur l'engagement et la détermination de l'UE à défendre les droits et libertés des citoyen.ne.s congolais.e.s, tels que la liberté d'expression, d'association et de réunion.
- Se tenir prêts à sanctionner les individus responsables de la répression politique, de discours de haine, d'autres violations graves des droits humains ou des principes démocratiques sur l'ensemble du territoire national et surtout dans les provinces sous état de siège.





# Introduction

## Elections de 2023 en RDC : **rectifier les erreurs du passé pour consolider la démocratie**

<sup>1</sup> Il s'agit de la ville, la commune, le secteur et/ou la chefferie.

La République Démocratique du Congo (RDC) s'apprête à organiser son quatrième cycle électoral post-transition démocratique de 2003-2006. Ces élections seront observées de près d'autant plus que les résultats des trois derniers cycles électoraux ont contribué à une crise de légitimité dans le pays. Or, selon le préambule de la Constitution congolaise, cette crise de légitimité est la source principale des différents conflits que traverse la RDC. Elle est le résultat de l'absence d'élections crédibles et inclusives, qui ne créent pas à elles seules une véritable démocratie, mais qui y contribuent grandement.

Les élections, attendues pour fin 2023 s'insèrent dans un contexte politique et social caractérisé par le manque de consensus entre les parties prenantes, la démotivation des citoyens vis-à-vis du processus électoral, la fragilité du système partisan suite à la recomposition de la majorité parlementaire, etc. Plusieurs inquiétudes émergent également dont celle d'une volonté du pouvoir en place de contrôler l'organe électoral. Chacun de ces éléments s'inscrit dans un climat général d'insécurité à l'Est du pays et de la montée des clivages tribaux et discours de haine, qui font craindre des épisodes de contestations post-électorales violents.

Outre le contexte politique et social, plusieurs défis d'ordre pratiques et techniques persistent, faisant craindre un nouveau report des élections comme en 2016. En effet, à l'instar des trois scrutins passés, le processus actuel ne présente pas les garanties suffisantes pour être organisé et achevé dans le délai constitutionnel. D'un côté, des préalables tels que le recensement, l'enrôlement des électeurs ou le financement qui se présentent comme des goulots d'étranglement au respect des délais. De l'autre, des doutes subsistent sur le parachèvement du processus électoral pour la tenue des élections au niveau des entités territoriales décentralisées (ETD)<sup>1</sup>, réclamées par la société civile pour garantir une meilleure gouvernance locale. Ce rapport se concentrera moins sur ce deuxième aspect, bien qu'il demeure d'une importance capitale.

Face à ces nombreux indicateurs laissant présager une potentielle nouvelle crise électorale, EurAc et ses membres, en étroite consultation avec leurs partenaires congolais et d'autres experts de la société civile congolaise, estiment qu'il est crucial de réfléchir et d'agir en amont du scrutin de 2023 en vue de contribuer à la pacification du climat électoral, mitiger la potentialité de scrutin frauduleux et prévenir une situation de violence post-électorale. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente étude. Elle prolonge les efforts précédemment

déployés par EurAc dans son plaidoyer en faveur des élections crédibles en RDC lors des dernières élections. Cette analyse vise à examiner les enjeux et défis des institutions par rapport au processus électoral en cours. Sur base des constats dressés par la recherche et des défis à venir pour le cycle électoral qui s'ouvre en RDC, EurAc et ses membres ont élaboré des recommandations qu'ils adressent à l'UE et ses États membres. Ces dernières proposent des pistes d'action pour que l'UE puisse continuer d'appuyer leurs homologues congolais dans la consolidation de la démocratie en RDC.

L'approche méthodologique empruntée a consisté, d'une part, à dégager les enseignements des trois précédents cycles électoraux<sup>2</sup> et d'autre part, à analyser l'arsenal juridique, de la jurisprudence, des pratiques et de la littérature relatifs aux processus électoraux en RDC. Ce rapport a été enrichi par des contributions recueillies à travers des entretiens en présentiel et en ligne ainsi que des réponses aux questionnaires auprès de diverses personnalités issues de la société civile, de la classe politique, de l'organe de gestion des élections et de missions diplomatiques accréditées en RDC.

<sup>2</sup> EurAc, en collaboration avec l'Institut Royal Egmont, a organisé un webinaire autour du thème: « *Elections de 2023 en RD Congo: quelles leçons apprises du précédent cycle électoral de 2018?* ».

### Ce rapport est subdivisé en trois parties:

- Partie 1.** L'état des lieux de la situation pré-électorale
- Partie 2.** Le diagnostic du cadre institutionnel et juridique
- Partie 3.** Les défis à relever en vue de l'organisation d'élections en 2023.

Ce rapport présente également des pistes d'actions pour l'UE et ses États membres.

## Partie I.

# État des lieux de la situation pré-électorale: contexte socio-politique et enjeux des acteurs



## Quelles leçons tirer de la triple expérience électorale ?

Les élections organisées en 2006, 2011 et 2018 se sont limitées aux élections présidentielles, législatives nationales et provinciales alors que tous les calendriers électoraux ont toujours également prévu des élections au niveau des ETD. Chacune de ces élections ont soulevé des interrogations sur la crédibilité des acteurs clés (CENI et Cour constitutionnelle) et des résultats des scrutins.

À l'issue d'une transition accompagnée par la communauté internationale en 2006 à travers le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) et la Mission de l'organisation des Nations unies au Congo (MONUC), les premières élections pluralistes ont été organisées en RDC. En 2006, la controverse déboucha sur une confrontation à Kinshasa entre les troupes de Jean-Pierre Bemba et celles de l'ancien président Joseph Kabila, deux candidats arrivés au second tour de l'élection présidentielle.<sup>3</sup> Un climat de méfiance s'étant installé, l'on pouvait observer une bipolarisation en RDC, avec d'une part, la partie Est réputée acquise à Kabila et d'autre part, l'Ouest à Bemba. Ces élections ont eu le mérite de sceller le processus de transition de Sun City pour la réunification du pays menacé par la balkanisation. Elles ont également permis d'asseoir une administration électorale qui continue d'organiser les élections.

Caractérisées par des insuffisances considérables dans la préparation technique, les élections de 2011 ont quant à elles été considérées comme un échec par plusieurs observateurs internationaux.<sup>4</sup> Pour cause, les modifications précipitées et tardives du cadre juridique relatif aux élections<sup>5</sup>, la prise de fonction tardive des membres de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), ainsi qu'une drastique réduction de l'appui extérieur au processus électoral.<sup>6</sup> Ceci a nui à la crédibilité des résultats et a renforcé une crise profonde de légitimité des institutions politiques.

Si les élections organisées en 2018 ont permis une première alternance au sommet de l'État, elles ont toutefois été sévèrement critiquées. Leur aspect technique bien que salué par certaines missions d'observation électorale locales<sup>7</sup> a été entaché par la non-publication des résultats bureau de vote par bureau de vote, l'utilisation non consensuelle de la machine à voter<sup>8</sup>, l'exclusion de l'observation électorale internationale, les modifications du cadre juridique électoral en plein processus électoral, etc. Plus encore, certaines entités territoriales dont Yumbi (province de Mai-Ndombe) et Beni-Butembo (Province du Nord Kivu) ont été exclues de l'élection présidentielle, officiellement pour des raisons sécuritaires et sanitaires. Suite aux allégations crédibles de fraudes électorales soutenues par la fuite des données de la CENI, plusieurs observateurs nationaux et certains acteurs de l'opposition ont contesté les résultats.<sup>9</sup> Les médias internationaux ont également présenté des preuves selon lesquelles les résultats des élections avaient été manipulés en faveur de Félix Tshisekedi et en défaveur de Martin Fayulu, l'un des autres candidats présidents à ces élections. Après des réactions contradictoires et hésitantes, les acteurs régionaux et internationaux, y compris l'UE, ont reconnu Felix Tshisekedi en tant que le nouveau président de la RDC.<sup>10</sup>

L'alternance à l'issue du scrutin de 2018 n'a pas permis de respecter le choix souverain des électeurs congolais. Après des réactions contradictoires et hésitantes, les acteurs régionaux et internationaux, y compris l'UE, ont reconnu Felix Tshisekedi en tant que le nouveau président de la RDC. Ainsi, si l'UE est parvenue au début du processus électoral à porter une voix unie sur la scène internationale, la collégialité européenne s'est progressivement distendue, contribuant ainsi à un amoindrissement de l'impact de l'action de l'UE. Pour certains acteurs nationaux et internationaux, ce rendez-vous manqué constituait une opportunité de consolider la démocratie et d'impulser des changements substantiels en RDC. À cet effet, plusieurs propositions pour améliorer le système électoral

3 «On va vous écraser» : La restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo, Human Rights Watch, 2008.

4 R. Pourtier, Les élections de 2011 en RDC : entre cafoillage et tripatoillage disponible sur <https://doi.org/10.4000/echogeo.13119>. Voir aussi *Elections présidentielle et législatives République Démocratique du Congo*, Carter Centre, 2011.

5 J.-L. Esambo, *Droit électoral congolais*, Academia L'Harmattan, Louvain-la-neuve.

6 I. Batumike, Financement extérieur des élections et souveraineté économique en Afrique : quelles alternatives pour la RD Congo ? in J. Baraka Akilimali et T. Makunya Muhindo (dir.), *L'État africain et la crise postcoloniale. Repenser 60 ans d'alternance institutionnelle et idéologique sans alternative socioéconomique*, Paris, L'Harmattan, 2021.

7 *Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019*, Symocel, 2019.

8 Un outil électronique utilisée aux élections de 2018 en RDC constitué d'un ordinateur avec une imprimante incorporée et de plusieurs autres dispositifs (batteries, scanner, etc.) en vue d'effectuer le vote et imprimer le choix de l'électeur.

9 La victoire de Felix Tshisekedi sur le candidat Martin Fayulu lors des élections de 2018 a été contestée par la mission d'observation électorale de la CENCO. Celle-ci et les fuites attribuées à la CENI avaient révélé que Martin Fayulu avait remporté la présidentielle de 2018 avec plus de 62% des voix.

10 *Démocratie, droits humains et ressources naturelles en République démocratique du Congo*, EurAc, 2019.

11 *Discours du président de la République sur l'état de la Nation*, 13 décembre 2019.

12 Certains députés nationaux de l'USN dont Steve Mbikayi, élu de l'AFDC-A à Kinshasa, ont déposé une proposition de révision constitutionnelle à l'Assemblée nationale visant à revoir à la hausse la durée du mandat du chef de l'Etat jusqu'à sept ans.

13 Rapport sondage : *La RDC face à la démobilisation politique. Perte de confiance et risque d'une abstention élevée*, GEC et BERCI, octobre 2021.

14 *RDC : Katumbi ou Muzito... Qui dirige Lamuka ?*, Jeune Afrique, 2021.

congolais ont été formulées par des acteurs politiques et de la société civile. Bien que ces propositions étaient favorablement accueillies par le président Tshisekedi<sup>11</sup>, presque aucune initiative concrète n'a été engagée pour leur adoption. Seule la loi organique sur la CENI a été adoptée en 2021. Le calendrier de la session de mars 2022 place la réforme de la loi électorale parmi les priorités. **Cependant, la majorité semble œuvrer pour la mise en place des conditions d'un dispositif électoral qui ne permettra pas des élections transparentes, crédibles et apaisées.** Des divergences majeures subsistent aussi bien sur les institutions intervenant dans le processus électoral que sur les règles devant encadrer le jeu électoral.

Près de quatre ans après la passation de pouvoir, les changements désirés par les Congolais se font attendre. L'environnement pré-électoral est marqué par les germes de la conflictualité et les risques d'une démotivation citoyenne. Le pays connaît une instabilité institutionnelle marquée par des faits de corruption. Plusieurs inquiétudes émergent par rapport à l'instauration de la nouvelle CENI, contestée par une frange des parties prenantes. On constate également un retard dans la constitution du fichier électoral et l'adoption des réformes électorales. A titre d'illustration, à l'approche des élections de 2023, la suggestion émerge d'étendre le mandat du chef de l'État à sept ans.<sup>12</sup>

Selon le député national Juvénal Munubo élu de l'Union pour la nation congolaise (UNC) en territoire de Walikale au Nord-Kivu, la non amélioration des conditions sociales risque de mener progressivement au boycott des élections par la population. Dans leur rapport d'octobre 2021, le Groupe d'Étude sur le Congo (GEC) et le Bureau d'Études, de Recherche et de Consulting International (Berci) notent que les controverses autour de la désignation des membres de la CENI ont notamment renforcé cette tendance à l'abstention. Selon ce rapport, seuls 40 % étaient favorables à participer au vote si les élections étaient organisées demain,

contre 67 % en mars 2021.<sup>13</sup> Cette situation laisse craindre, comme le souligne divers acteurs de la société civile congolaise, une faible participation de la population aux futures échéances.

## Paysage politique

Selon les entretiens et questionnaires effectués pour le présent rapport, les parties prenantes les plus représentatives au prochain processus électoral en RDC peuvent se résumer en trois tendances. Une première tendance s'organise autour du président Felix Tshisekedi avec l'Union Sacrée de la Nation (USN). Cette coalition gouvernementale peine encore à se transformer en plate-forme électorale au regard des nombreuses dissensions en son sein entre les partisans de Moïse Katumbi, ancien gouverneur de l'ex-Katanga et ceux du président Tshisekedi. Dans l'opposition plurielle ensuite se dégagent les deux autres tendances majeures. D'une part les acteurs affiliés à la plateforme politique de Joseph Kabila, le Front Commun pour le Congo (FCC). Cette plateforme est actuellement dirigée par une cellule de crise mise en place lors de la rupture entre le camp de Tshisekedi et celui de Kabila. D'autre part, les acteurs des premières heures de la coalition Lamuka, ayant soutenu la candidature de Martin Fayulu à la présidentielle de 2018. S'ils sont restés farouchement opposés au président Tshisekedi, ils ont été fragilisés par le départ de certains de leurs pairs à l'USN.<sup>14</sup>

Le second mandat pour le président se prépare au sein des composantes de l'USN qui lui restent loyal, à l'instar de son parti l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS). En revanche, au sein de l'opposition, les kabilistes rêvent toujours de retourner au pouvoir, alors que Martin Fayulu continue de réclamer sa victoire volée aux élections de 2018. Avec l'ancien Premier Ministre Adolphe Muzito, il est engagé dans une lutte pour des élections qui respecteront cette fois la vérité des urnes.

## Partis politiques

Suivant la liste des partis politiques autorisés à fonctionner à la date du 22 juin 2018<sup>15</sup>, 601 partis politiques exercent en RDC. Il n'est pas exclu qu'au cours de 2022 d'autres partis soient créés. Les inconvénients de ce multipartisme sont multiples. On peut tout d'abord spécifier que plusieurs de ces partis politiques ne sont pas viables.<sup>16</sup> Sans ligne idéologique claire ni moyens adéquats, ils sont la propriété privée de leurs leaders. De plus, la démocratie interne n'y fonctionne souvent pas.<sup>17</sup> De surcroît, beaucoup d'entre eux n'ont pas d'ancrage national,<sup>18</sup> au risque de contribuer consciemment ou non à l'exacerbation du tribalisme et du régionalisme en RDC.

Pour remédier à ces faiblesses qui influent sur la qualité de la gouvernance du pays, le seuil électoral a été institué pour imposer aux partis de se regrouper entre eux. Cependant, les 69 regroupements politiques constitués ne sont pas régis par une quelconque législation.<sup>19</sup> Cette lacune peut engendrer une instabilité politique. Les partis membres d'un regroupement peuvent le quitter à tout moment, comme cela s'est produit en 2020 avec la création de l'USN. En outre, avec l'aval de la Cour constitutionnelle, désormais, les députés d'une même formation politique peuvent être, à la fois, à l'opposition et à la majorité. Une telle démarche aboutit au dédoublement des partis politiques, pourtant point de discorde, entre la majorité et l'opposition en 2016.<sup>20</sup>

## Participation citoyenne aux élections de 2023

En dépit de l'existence d'une multitude d'organisations et de plateformes, la représentativité des acteurs de la société civile congolaise est régulièrement remise en question. La société civile peine à mobiliser la population congolaise autour du processus électoral. Pour cause notamment, des divisions profondes entre les membres de la société civile qui affaiblissent le potentiel de synergies – malgré qu'ils aient un rôle indispensable à jouer dans le suivi du processus électoral.

Les réactions de la société civile suite aux élections de 2018 ont parfois été divergentes. Si la grande partie des acteurs de la société civile n'a pas pu se mobiliser pour contester les résultats des élections, d'autres ont parfois apporté ouvertement leur soutien au président Tshisekedi et ce, en dépit des doutes exprimés sur la transparence de son élection. Certains n'ont pas pu échapper aux dynamiques divergentes de cooptation, en intégrant le cabinet présidentiel ou d'autres institutions, tout en continuant à se réclamer de la société civile. Selon plusieurs acteurs contactés dans le cadre de cette recherche, derrière cet engagement se cachent des raisons tribales ou clientélistes.<sup>21</sup>

Concernant les confessions religieuses, une division notoire s'est opérée suite à la désignation controversée de Denis Kadima, à la tête de la CENI. En effet, l'échec des discussions pour dégager un consensus entre les huit confessions religieuses à ce sujet a mené à diverses accusations mutuelles. Ces épisodes ont sensiblement discrédité les confessions religieuses dans l'ensemble, d'après certains observateurs.<sup>22</sup> D'autres notent par ailleurs que certaines confessions religieuses sont vues comme opposées au président Tshisekedi à cause de leur intransigeance continue face aux défaillances de la gouvernance au pays. Selon le professeur Jacques Djoli, ancien vice-président de la CENI et actuellement député national du Mouvement de Libération du Congo (MLC), les confessions religieuses ont fragilisé la crédibilité du processus électoral en s'engageant dans la désignation des animateurs de la CENI avant l'adoption des réformes électorales.

Malgré les divisions de la société civile dues à sa grande diversité, notons que celle-ci a été active sur tous les fronts pour exiger la tenue des élections en 2016, sous les auspices de la conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO). C'est aussi grâce à la synergie de l'Église catholique avec les organisations de la société civile et quelques formations politiques que l'entérinement de Ronsard Malonda comme président de la CENI n'a pas été acté en 2020. Si le pari de

<sup>15</sup> Voir Journal officiel de la RDC, numéro spécial du 7 juillet 2018.

<sup>16</sup> En 2020, selon une étude publiée en 2021 par l'Institut pour la démocratie et le leadership politique et Konrad Adenauer Stiftung sur la cartographie des partis politiques de la RDC, seuls 121 partis politiques sur les 700 enregistrés étaient actifs.

<sup>17</sup> Le professeur Jacques DJOLI estime que la CENI devrait également être revêtu de la mission d'organiser les élections chaque 5 ans au sein des partis politiques comme c'est le cas en Namibie.

<sup>18</sup> A. Kamukuny, *Droit constitutionnel congolais*, Editions universitaires africaines, Kinshasa, 2011. Voir aussi E. Boshab, *République Démocratique du Congo Entre les colombes et les faucons où vont les partis politiques?*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2007.

<sup>19</sup> Lire exposé des motifs de la loi sur les partis politiques.

<sup>20</sup> Voir Accord global et inclusif du centre interdiocésain de Kinshasa du 31 décembre 2016 dit Accord-de la Saint Sylvestre.

<sup>21</sup> Plusieurs acteurs contactés par les chercheurs d'EurAc sont revenus sur le fait que ces organisations de la société civile sont dirigées le plus souvent par des leaders issus de la même région que le président Tshisekedi si pas de la même tribu que lui.

<sup>22</sup> *RDC: Blocage sur la CENI, Dodo Kamba affirme que « les 6 confessions religieuses ont été chassées du Centre interdiocésain »*, Zoom-Eco, 2021.

23 RDC : la mobilisation s'accroît pour la représentation des femmes aux élections de 2023, Actualite.cd, décembre 2021.

24 Selon le consortium des réseaux des femmes congolaises, les femmes ne disposent des moyens pour battre campagne lorsqu'elles ont réussies à déposer leurs candidatures.

25 Chiffre tiré du rapport général de la CENI sur le processus électoral de 2012-2019.

26 RDC : la mobilisation s'accroît pour la représentation des femmes aux élections de 2023, Actualite.cd, décembre 2021.

27 La Participation politique des femmes en République Démocratique du Congo. Une enquête auprès des femmes politiques congolaises de Kinshasa, Fondation Konrad Adenauer, 2019.

la nomination consensuelle des membres de la CENI n'a pas été remporté, il reste le combat sur la loi électorale et sur les autres points du processus qui doit être mené. À ce propos, **l'Union européenne et ses États membres ont un rôle important à jouer afin de soutenir la société civile dans ses propositions de réformes prioritaires, ainsi que dans leur rôle d'éducation civique permanente, et en particulier autour des élections, de monitoring et de plaidoyer autour du processus électoral afin de rappeler aux autorités congolaises, à tous les niveaux, leurs responsabilités.**

### Participation politique des femmes et des jeunes

L'égalité des genres est une composante essentielle à l'enracinement de la démocratie. À ce titre, l'UE et certains États membres dont la Belgique et la Suède font de la participation politique des femmes un de leur objectif central en matière de coopération<sup>23</sup>. En RDC, la participation politique des femmes et des filles se heurte à de nombreux défis, notamment économiques, politiques et culturels.<sup>24</sup>

Les femmes représentent 50,54 % de l'électorat congolais. Cependant, elles restent gravement sous-représentées au niveau politique. Seul près de 12,8 % des femmes sont représentées à l'Assemblée nationale et 23,9 % au Sénat.<sup>25</sup> En RDC, la parité est un principe constitutionnel qui représente en théorie une opportunité à saisir. En dépit de la Constitution congolaise, la loi électorale actuelle répète cette nécessité de représentation paritaire homme-femme, mais ne prévoit aucune obligation ni conséquence sur la recevabilité des listes électorales.<sup>26</sup>

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette sous-représentation des femmes dans les institutions politiques. Selon une étude de la fondation Konrad Adenauer<sup>27</sup>, il s'agit principalement des facteurs ci-après : le manque de transparence du processus électoral, la stratégie de maintien au pouvoir du régime traduite par son inféodation de la CENI, la mauvaise organisation des élections ou des bureaux électoraux, dont leurs heures d'ouverture inadaptées, les longues files d'attente rallongeant les heures, celles-ci devenant incompatibles avec les tâches ménagères des femmes, l'éloignement des bureaux de vote, le manque de moyens et l'impréparation des partis d'opposition, et enfin, le fonctionnement patriarcal de la société congolaise, qui renforce la domination des hommes. Ces différents facteurs ont notamment comme conséquences la réduction de l'électorat féminin favorable aux candidatures féminines, la perte de confiance en soi, et surtout le découragement de l'électorat féminin de participer aux différentes activités électorales.

S'agissant de la participation politique des jeunes, la législation électorale n'offre pas de mesures contraignantes qui obligent l'alignement des jeunes dans les listes des candidatures par les partis politiques. Ensuite, les questions de seuil électoral et des cautions très élevées se posent, avec une pauvreté et un chômage chez les jeunes en RDC assez importants.

## Partie II.

# Diagnostic du cadre institutionnel et juridique relatif aux élections





28 Désigné par six confessions religieuses sur les huit qui constituaient la plateforme des confessions religieuses, Denis Kadima actuel président de la CENI a été investi par le président Tshisekedi après une plénière boycottée par l'opposition et malgré les contestations des églises protestante et catholique comme en 2020 lors de la désignation avortée de Ronsard Malonda, à ce même poste.

29 Le report par la CENI des élections de gouverneurs et vice gouverneurs dans 14 provinces semble être téléguider par la majorité qui devait encore se répartir à l'intérieur des provinces à gérer. Le 3 février 2022, la CENI réaménageait le calendrier précédemment publié par l'équipe Corneille Nangaa au sujet de ces élections en évoquant des problèmes techniques et financiers. Pendant ce temps, les tractations étaient toujours en cours à l'USN et le compromis était introuvable pour le partage des provinces entre alliés. La CENI a de nouveau réaménagé son calendrier le 23 février 2022.

30 Le président de la CENI a pour sa part rassuré que cette nomination était conforme à tous les textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la CENI.

31 *RDC : LAMUKA fustige la nomination du nouveau secrétaire exécutif de la CENI*, Radio Okapi, janvier 2022.

32 *Réforme de la CENI en RDC. Des nécessaires gardes fous à l'impossible dépolitisation*, GEC, janvier 2021.

33 Entretien avec le Secrétariat général de la Commission justice et paix de l'ECC. Se référer aussi à I. Batumike et al., *Réformes électorales et consolidation de la démocratie en RDC* in R. Ndayiragije et al., *Conjonctures de l'Afrique centrale 2021*, Paris, L'Harmattan, Cahiers africains, n°97.

Plusieurs obstacles persistent toujours sur la préparation des élections. Ces obstacles se trouvent au niveau des cadres juridique et institutionnel, notamment les institutions clés chargées du processus électoral. Ce sont les deux leviers auxquels les acteurs politiques font recours afin de s'assurer une mainmise sur le processus électoral. La volonté de placer à chaque cycle électoral des personnes de son obédience à la tête des organes chargés des élections érode davantage la confiance de la population congolaise.

### Une CENI clivante en quête permanente d'indépendance

Dans le but de renforcer l'indépendance de la CENI, une proposition portant sur la réforme de la loi organique a été déposée en août 2019. Adoptée en juillet 2021 malgré les contestations d'une partie de la classe politique et la société civile, la dernière réforme de la CENI n'a pas permis d'aboutir au consensus autour des animateurs actuels de l'institution. Au-delà du manque de consensus ayant entouré la désignation de Denis Kadima<sup>28</sup> comme président de la CENI, l'indépendance et la neutralité des animateurs de la CENI fait débat. En effet, certains sont issus de partis politiques de la majorité et de l'opposition où ils étaient actifs avant leur désignation.<sup>29</sup> À titre d'exemple, huit des quinze membres sont des élus qui siégeaient à l'Assemblée nationale au moment de leur désignation et dont certains occupaient des postes de premier plan dans leur famille politique. Ce manque de neutralité et d'indépendance est aggravé par la nomination du Secrétaire exécutif national de la CENI, Mabiku Totokani<sup>30</sup>, membre du parti présidentiel UDPS ayant travaillé comme conseiller du président Tshisekedi à la présidence<sup>31</sup>.

Les propositions majeures de la réforme qui pouvaient assurer l'indépendance à la CENI n'ont pas été prises en compte<sup>32</sup>. Il s'agit notamment de l'équilibre entre les trois composantes présentes au sein de la CENI (société civile, majorité et opposition) et du renforcement de la présence de la société civile dans le Bureau. La réforme n'a pas permis de démarquer le Bureau, l'organe de gestion, de la plénière étant son organe de contrôle. La représentation paritaire entre majorité, société civile et opposition avec cinq membres chacune et le renforcement de la présence de la société civile dans le Bureau, organe de gestion quotidienne de la CENI, ont été rejetés. Les mêmes membres du Bureau sont aussi membres de la plénière et sont dirigés tous par un même président issu de la société civile/confessions religieuses<sup>33</sup>.

En somme, certaines dispositions du cadre juridique ainsi que la désignation controversée des membres de la CENI limitent théoriquement et pratiquement son indépendance politique et fonctionnelle. Ce contexte plante le décor d'une éventuelle contestation des résultats électoraux et il recommande une analyse des juridictions appelées à trancher ces potentielles contestations.

## Architecture juridictionnelle inachevée, un handicap pour le contentieux électoral

Le cadre juridique relatif aux élections en RDC est composé des multiples dispositions éparpillées dans différents textes juridiques d'ordre constitutionnel, conventionnel<sup>34</sup>, légal et réglementaire. Ceci crée une insécurité juridique qui perturbe les électeurs et les candidats dans la maîtrise des normes électorales.<sup>35</sup> Au cours du cycle précédent, le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) se sont lancés dans un travail de codification<sup>36</sup> en produisant des recueils de textes relatifs au processus électoral en RDC ainsi que la jurisprudence<sup>37</sup> relative.

De toutes ces juridictions chargées de trancher les contentieux électoraux, la Cour constitutionnelle demeure au cœur des controverses dans la classe politique. En effet, la nomination de trois nouveaux juges constitutionnels par le président Félix Tshisekedi avait suscité les contestations des camps de l'ancien président Joseph Kabila, de Martin Fayulu et de Theodore Ngoy<sup>39</sup>, ces deux derniers étant les candidats malheureux de l'élection présidentielle de 2018. Ils dénoncent la violation de la Constitution, de la loi organique de la Cour constitutionnelle et du statut des membres de la Cour à travers la nomination des juges constitutionnels dont les mandats étaient encore en cours à d'autres fonctions au sein de la Cour de cassation. Le président Tshisekedi avait réussi à faire démissionner le président de la Cour constitutionnelle et à le remplacer par un nouveau juge réputé être de son obédience. Dans le même temps, deux autres juges dont les mandats étaient pourtant encore en cours ont été nommés à la Cour de cassation, sans avoir été préalablement tirés au sort, contrairement à ce que prévoit la loi organique de la Cour.

<sup>34</sup> La RDC est partie à la plupart des principales conventions internationales ou régionales promouvant des élections démocratiques. Il s'agit notamment du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention sur les droits politiques de la femme, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance, du Protocole de la CIRGL sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance.

<sup>35</sup> Denis Kadima et al., *Op.cit.*

<sup>36</sup> *Guide électoral Tome I. Lecture croisée des textes*, OIF, 2019.

<sup>37</sup> *Guide électoral Tome III. Référencement jurisprudentiel*, OIF, 2019.

<sup>38</sup> Voir P. Murhula, La légitimité de la justice électorale en République démocratique du Congo et au Burundi, Thèse de doctorat, Anvers 2019, inédit, p. 189-190.

<sup>39</sup> *Affaire juges Kilomba et Ubulu : M. Fayulu et Théodore Ngoy accusent F.Tshisekedi de haute trahison* Ouragan.cd 2020.

Le contentieux électoral relève de la compétence des juridictions comme repris ci-dessous :

| Juridictions                         | Compétences   | Observations  |
|--------------------------------------|---|---|
| <b>Cour constitutionnelle</b>        | Contentieux des candidatures et des résultats des élections présidentielle et législatives ainsi que le contentieux référendaire  | Étant à l'origine de la discorde entre le FCC de Joseph Kabila et le Cap pour le changement (CACH) de Félix Tshisekedi, la Cour constitutionnelle doit être recomposée à l'occasion du renouvellement par tiers de ses membres par tirage au sort, attendu depuis 2021. |
| <b>Conseil d'État</b>                | Appel des décisions rendues par les Cours administratives d'Appel en matière de contentieux électoral.  | Juridiction fonctionnelle depuis 2018.  |
| <b>Cours administratives d'Appel</b> | Contentieux en matière de candidatures et des résultats des élections provinciales (des députés provinciaux et des gouverneurs de provinces) et appel des décisions rendues par les tribunaux administratifs. | Leurs compétences sont encore exercées par les Cours d'Appel.   |
| <b>Tribunaux administratifs</b>      | Contentieux des candidatures des élections locales.   | Juridictions non encore installées. <sup>38</sup>   |

40 Articles 8 et 9 de la loi organique sur le CSAC.

41 Denis Kadima et al., *Revue du cadre juridique et institutionnel des élections en République démocratique du Congo 2006-2019*. Voir aussi le rapport du Centre Carter sur les élections de 2018, p. 61.

42 Jugement rendu dans l'affaire Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) v. République de Côte d'Ivoire, Application 001/2014, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 18 novembre 2016.

43 Voir Exposé des motifs de ladite proposition de loi.

44 RDC : Félix Tshisekedi annonce qu'il compte désigner rapidement un responsable du suivi du bon déroulement du processus électoral, 7sur7.cd, 2021.

45 Constitution de la RDC du 18 février 2006, la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée à ce jour (loi électorale).

46 La loi n°04/024 du 24 décembre 2004 telle que modifiée et complétée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016.

47 Loi n°18/005 du 08 mai 2018 portant adoption de la répartition des sièges par circonscription électorale pour les élections législatives, provinciales, municipales et locales. Elle est tributaire des données issues de l'enrôlement des électeurs.

## Conseil supérieur de l'Audiovisuel de la communication, un organe aux compétences partagées et à la composition déséquilibrée

Le Conseil supérieur de l'Audiovisuel de la communication (CSAC) a pour rôle de veiller à la régulation des médias et des sondages d'opinions.<sup>40</sup> Toutefois, dans la pratique il se voit concurrencé par le ministère de la communication, dans l'exercice de ces missions.<sup>41</sup> Outre ce conflit des compétences, les 15 membres du CSAC sont majoritairement issus de la société civile avec 8 membres contre 7 pour les institutions. L'opposition n'y figure donc pas contrairement à la majorité qui s'y retrouve à travers les délégués des institutions qu'elle chapeaute, ce qui réduit son indépendance.<sup>42</sup> La configuration pratique actuelle rend de façon évidente l'accès équitable aux médias limité voire impossible. En plus de devoir remédier à ce problème, il est souhaitable que la campagne sur les réseaux sociaux soit également réglementée afin notamment de lutter contre les discours de haine et de tribalisme.

## Un Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral devenu obsolète

Très actif à ses débuts en 2017, le Conseil National de Suivi de l'Accord (CNSA), créé en 2016 aux termes de l'accord de la Saint-Sylvestre est devenu inactif. Plusieurs de ses membres ont abandonné leur mandat sans être remplacés, plaçant l'institution dans l'impossibilité de réunir le quorum pour ses décisions. En 2020, le député Delly Sesanga a initié une proposition de loi pour dissoudre l'organe. Pour cet élu du territoire de Luiza au Kasai central, « *la mission de cette institution ne se justifie plus face à la mise en place des institutions politiques légitimes et pérennes chargées de la gestion du pays et du processus électoral* »<sup>43</sup>. Par ailleurs, en 2018 la Cour constitutionnelle avait critiqué la loi organique du CNSA, car celle-ci proposait d'instaurer des concertations et un consensus dans la prise des décisions par la CENI. Selon la Cour constitutionnelle,

cela aurait subordonné les décisions de la CENI à l'avis du CNSA, en violation donc de son indépendance. Dans cette logique, l'idée du président Tshisekedi de désigner auprès de lui un responsable chargé de suivre le processus électoral porte le risque d'accroître les suspicions de contrôle du processus électoral par ce dernier.<sup>44</sup>

## Complexité du cadre juridique des élections en RDC

L'arsenal juridique électoral en RDC est complexe. Il repose principalement sur la Constitution, notamment les lois relatives à l'organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales<sup>45</sup>, l'identification et l'enrôlement des électeurs<sup>46</sup> ou encore la loi portant adoption de la répartition de sièges par circonscription électorale pour les élections législatives, provinciales, municipales et locales<sup>47</sup> ainsi que les diverses mesures d'application de ces textes, prises notamment par la CENI. Cependant, il existe d'autres textes qui réglementent le processus électoral en RDC. Certains sont propres aux organes chargés de la gestion du processus électoral et à la participation des parties prenantes au processus électoral. D'autres se rapportent aux entités territoriales concernées par les élections ou à certaines catégories de citoyens. Ils sont repris dans l'annexe II de ce rapport.

## Cartographie et jeu des acteurs autour des réformes électorales proposées

Les réformes électorales envisagées en RDC sont de divers ordres et relèvent d'initiatives variées. Les réformes électorales sont à la fois une opportunité susceptible de favoriser ou de perturber le processus électoral. Au moment de la rédaction de ce rapport, le débat sur l'extension du mandat du chef de l'État risque de détourner l'attention au détriment d'autres réformes électorales très attendues. Les réformes, comme présenté dans un tableau succinct en annexe de ce

rapport, visent la publication des résultats bureau de vote par bureau de vote, les modes de scrutins présidentiels, sénatoriaux, des gouverneurs et vice-gouverneurs, le seuil électoral, la suppléance des élus, etc.

Face à la multitude de propositions de réformes à l'issue des élections de 2018, le Centre Carter insistait sur la nécessité des parties prenantes à « engager **un dialogue inclusif** avec un large éventail d'acteurs, d'autorités politiques, de législateurs, de forces de sécurité, de partenaires électoraux, et d'organisations de la société civile concernant les réformes institutionnelles, juridiques, et politiques essentielles à la création d'un environnement favorable à l'organisation d'élections démocratiques crédibles ». <sup>48</sup>

Le programme d'actions du gouvernement 2021-2023 prévoit d'arrêter consensuellement « les dispositions à modifier à l'issue des concertations politiques ad hoc ». <sup>49</sup> Selon Edna Koskey du Centre Carter, ces réformes électorales sont attendues avant la publication du calendrier électoral afin de garantir le respect des délais constitutionnels pour la tenue des élections. Une autre source contactée dans le cadre de ce rapport, le député André Mbata, président de la commission politique, administrative et juridique (PAJ) à l'Assemblée Nationale, membre de l'UDPS, promettait l'inclusivité et le consensus pendant le processus de révision de la loi électorale au courant de la session parlementaire du mois de mars 2022. En pratique, seul le cadre dans lequel se déroulera l'adoption de ces réformes électorales déterminera la volonté réelle d'un dialogue inclusif et consensuel.

<sup>48</sup> *Élections présidentielles, parlementaires et provinciales harmonisées de 2018. République démocratique du Congo, Centre Carter, 2019.*

<sup>49</sup> *Programme d'actions du gouvernement 2021-2023.*

## Partie III.

# Défis à relever en vue de l'organisation des élections de 2023



Au-delà des obstacles juridiques et institutionnels, plusieurs autres défis demeurent à relever en vue de l'organisation des élections prévues pour 2023. Le président Tshisekedi s'est montré ouvert à l'observation électorale internationale lors de son message à la nation du 22 octobre 2021.<sup>50</sup> Toutefois, cette demande n'a pas encore été officialisée.

Comme le recommande la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*, document dont l'importance a été reconnue par l'UE, « *Aucune organisation ne doit envoyer une telle mission dans un pays s'il apparaît probable que les conditions de la présence de cette mission serviront à légitimer un processus électoral clairement non démocratique. Dans de telles circonstances, la mission doit publier une déclaration établissant clairement que sa présence ne légitime nullement le processus électoral* ». <sup>51</sup> L'UE devrait aussi s'assurer que les conditions minimales pour une observation électorale efficace et crédible telles qu'énumérées dans son *Manuel d'observation électorale* soient remplies, avant l'envoi de toute mission.<sup>52</sup>

### Les obstacles à la tenue des élections dans le délai constitutionnel

La feuille de route du processus électoral 2021-2027 publiée le 3 février 2022 par la CENI met en exergue les nombreuses contraintes concernant les trois phases des opérations électorales. Le Groupe de treize personnalités ayant lancé en 2020 un appel en faveur d'un consensus autour des réformes électorales (G13) déplore le fait que cette feuille de route soit très vague sur les options à lever pour attirer l'attention des décideurs.<sup>53</sup> De ce fait, elle manque de préciser les implications ou conséquences de certaines contraintes sur le cycle électoral et le respect des délais constitutionnels, observe un expert électoral consulté pour la recherche.<sup>54</sup>

À cet effet, certains observateurs notent que cette feuille de route est plus « *un ballon d'essai pour jauger de la température de l'opinion par rapport aux activités électorales envisagées et face à un probable report*

*d'élections* ». Le coordonnateur du Panel des experts de la société civile, estime qu'une institution purement technique ne peut être la première à annoncer des choix et/ou des options politiques sur la gestion de la nation, en évoquant des options qui ne sont inscrites nulle part dans la Constitution. Pour le responsable du Centre d'Etudes pour l'Action Sociale (CEPAS), la feuille de route reste un instrument de bord, interne à la CENI, non contraignant, à l'opposé d'un calendrier électoral budgétisé que la centrale électorale devrait publier. Quoiqu'il en soit, cette feuille de route reste un document qui permet d'ouvrir le dialogue avec les parties prenantes et de mettre en exergue les contraintes du cycle électoral.

### Problème récurrent du fichier électoral

Depuis 1984 le pays ne dispose pas des données exactes de l'état civil faute de recensement général de la population. Les fichiers électoraux successifs produits au cours des trois précédents cycles électoraux contenaient de nombreuses irrégularités<sup>55</sup> suite au retard dans leur constitution ou d'absence d'audit. Ainsi, plusieurs missions d'observation électorale avaient recommandé que le fichier électoral soit extrait des données de l'état civil. En 2015, l'idée a été abandonnée suite aux 36 morts enregistrés lors des manifestations<sup>56</sup> de l'opposition et de la société civile craignant une stratégie de « glissement » derrière le recensement général de la population.

Le gouvernement entend mutualiser cette opération de recensement de la population avec celle d'identification des électeurs en vue d'économiser environ 300 millions de dollars américains sur le budget global des élections.<sup>57</sup> Plusieurs acteurs y émettent des réserves : le G13 a noté, par exemple, que la mutualisation ne devrait pas être un motif de complication du processus électoral mais un cadre de normalisation administrative et de simplification progressive des processus électoraux ultérieurs.<sup>58</sup> La CENI a déjà tiré la sonnette d'alarme sur un éventuel

<sup>50</sup> RDC: en investissant les membres de la CENI, Tshisekedi invite la communauté internationale à accompagner le processus électoral au pays, Actualite.cd, 2021

<sup>51</sup> Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, Commission Européenne, 2008.

<sup>52</sup> Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, Commission Européenne, 2008.

<sup>53</sup> Voir la déclaration du G13 sur la feuille de route électorale de la CENI, G13, mars 2022.

<sup>54</sup> Réponses réservées au questionnaire adressé aux participants à cette recherche.

<sup>55</sup> Présence des doublons, des mineurs, des personnes frappées d'incapacité ou d'inéligibilités.

<sup>56</sup> RD Congo : Des manifestations ont fait l'objet d'une répression sanglante, Human Rights Watch, janvier 2015.

<sup>57</sup> Entretien avec le Secrétaire général de la Commission justice et paix de l'ECC. Voir aussi le compte rendu de la réunion du 39ème Conseil des ministres du 04 février 2022.

<sup>58</sup> Déclaration du G13 sur la feuille de route électorale de la CENI, G13, mars 2022.

59 *Ne pas conditionner l'organisation des prochaines élections à la réalisation complète du recensement et de l'identification de la population*, Talatala.cd, janvier 2022.

60 *Programme d'actions du gouvernement 2021-2023*.

61 I. Batumike, Financement des élections en RDC : le projet de budget 2022 prend-il en compte le respect des délais constitutionnels ? Disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/34/> consulté le 03 mars 2022.

62 *Discours du Premier Ministre à l'occasion de la présentation du projet de loi des finances de l'année 2022 à l'Assemblée nationale*, novembre 2021

63 Observatoire de la dépense publique, Encore des élections business au Congo, Communiqué N°001/ODEP/FEV/2022.

64 Alors que le président de la CENI affirmait au cours d'une émission radiodiffusée à Top Congo n'avoir pas encore reçu de fonds pour les opérations électorales, le ministre des finances le contredisait quelques jours après sur la même radio, déclarant avoir déjà libéré 37 millions de dollars américains. Voir *RDC : bras de fer entre la Ceni et le gouvernement autour du financement des élections*, Jeune Afrique, février 2022.

65 *RDC : l'achat des véhicules des membres de la CENI viole l'article 6 de la loi relative aux marchés publics (ODEP)*, Zoom-Eco, février 2022.

66 *RDC : Une mission de l'ONU évalue les besoins de la CENI pour la tenue des élections en 2023*, Politico.cd, mars 2022.

67 *République démocratique du Congo. Événements de 2021*, Human Rights Watch, 2022.

68 *Note du BCNUDH sur les principales tendances des violations des droits de l'homme*, BCNUDH, janvier 2022.

69 *République démocratique du Congo. Événements de 2021*, Human Rights Watch, 2022.

report des élections que cette mutualisation entraînerait. L'obstination à mutualiser ces opérations va à l'encontre de la promesse du gouvernement de ne pas conditionner<sup>59</sup> la tenue des élections au recensement général de la population.<sup>60</sup>

## Financement des élections

Si en 2016 le gouvernement avait justifié le glissement du calendrier électoral par des difficultés financières, notamment le report de la convocation de l'électorat, le gouvernement actuel se déclare déterminé à financer le processus électoral en veillant au décaissement des fonds des opérations dans les meilleurs délais. À cet effet, le gouvernement a constitué une réserve de 500 milliards de francs congolais (soit environ 250 millions de dollars américains) pour le début des premières opérations électorales.<sup>61</sup> Bien qu'il estime qu'il s'agisse là d'*« un signal fort pour la poursuite de l'ancrage démocratique du pays et la normalisation de la vie citoyenne »*<sup>62</sup>, **cette réserve demeure insuffisante** comparativement au coût global des élections en RDC. En effet, pour la seule année de 2022, la CENI a sollicité du gouvernement 640 millions de dollars américains en tenant compte des opérations mutualisées qui combinent le recensement et l'identification de la population avec l'enrôlement des électeurs.

À ce jour le décaissement des fonds demeure problématique comme en témoignent les contradictions flagrantes<sup>63</sup> sur radio Top Congo FM, entre le président de la CENI et le Ministre des finances au sujet des fonds réellement décaissés à ce jour<sup>64</sup>. Cet incident ravive le débat sur l'autonomie de la CENI d'une part, et sur la nécessité du contrôle de ses opérations d'autre part. Suite aux soupçons de surfacturation et de clientélisme évoqués dans le dossier de véhicules commandés pour les membres de la CENI<sup>65</sup>, le ministre des finances a évoqué la nécessité d'un contrôle avant tout décaissement, même si cela comporte des risques de retarder les élections. L'Observatoire de la dépense publique (ODEP) estime, à cet

effet, que seule la cellule de passation des marchés récemment mise en place par la CENI devrait intervenir dans les marchés concernant cette institution.

Face aux difficultés éventuelles de financer le processus électoral en cours, la RDC pourrait s'appuyer sur l'assistance électorale internationale à laquelle le président Tshisekedi s'est montré ouvert. À cet effet, une mission de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour l'évaluation des besoins électoraux en RDC a été conduite à Kinshasa au cours du mois de mars 2022<sup>66</sup> à la suite d'une demande de la CENI. Elle visait à explorer les voies et moyens d'appuyer notamment la logistique du processus électoral en cours.

## La situation des droits humains et l'insécurité à l'Est

Alors qu'à ses débuts le président Tshisekedi avait montré quelques signes d'ouverture à l'espace civique, en 2021 les autorités ont continué de réprimer des voix dissidentes. Journalistes, activistes, lanceuses et lanceurs d'alerte et critiques des politiques gouvernementales ont été intimidé.e.s et menacé.e.s, passé.e.s à tabac, arrêté.e.s et parfois même poursuivi.e.s en justice par les autorités et les forces de sécurité<sup>67</sup>. Selon un rapport du Bureau conjoint des Nations unies pour les droits de l'homme (BCNUDH), *« les agents de l'Etat sont responsables de 270 violations, soit 47% des violations documentées en janvier 2022. Ce nombre représente une augmentation de 8% par rapport aux 251 violations documentées au mois de décembre 2021. Les agents de police nationale congolaise (PNC) et les militaires des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) ont commis près de 44% du total des violations documentées qui ont causé la mort d'au moins 42 personnes, dont 35 hommes, cinq femmes et deux enfants »*<sup>68</sup>. Human Rights Watch vient également de confirmer cette responsabilité de l'Etat à travers les répressions de l'armée contre toute critique à l'encontre du président Tshisekedi dans le contexte de l'état de siège au Nord-Kivu et en Ituri<sup>69</sup>.

À l'approche des élections, ces mesures dans ces deux provinces électorales-clés inquiètent. Au regard de dernières statistiques de l'enrôlement des électeurs en RDC, la province du Nord-Kivu est la deuxième en termes de poids électoral après Kinshasa<sup>70</sup>. L'Ituri reste une province très fragile sur le plan sécuritaire suite aux tensions communautaires qui ont toujours prévalu généralement entre les Hema et Lendu. **La situation sécuritaire** à l'Est du pays continue d'être alarmante et ne favorise pas la bonne tenue des élections dans les régions sous l'état de siège. En effet, la partie Est de la RDC connaît toujours la présence de plus ou moins 120 groupes armés nationaux et étrangers<sup>71</sup>. Elle vit actuellement la résurgence des anciens rebelles du M23<sup>72</sup> et la présence autorisée par le gouvernement, des armées ougandaises en Ituri et au Nord-Kivu et burundaises au Sud-Kivu<sup>73</sup>. Lors du dernier cycle électoral, ces groupes armés se sont parfois substitués à la CENI, en se chargeant de l'enregistrement des électeurs, ou en jouant un rôle dans la sélection des candidats et des élus aux urnes (cas de certains groupes Mai Mai et des FDLR à Walikale et à Masisi, au Nord-Kivu). Ils ont également rançonné certains candidats avant de les laisser passer dans certaines zones pour aller tenir leurs meetings de campagne à Masisi.<sup>74</sup> Selon le G13, la situation sécuritaire à l'Est n'est qu'une menace relative à la tenue des élections régulières.<sup>75</sup> À cet effet, le ministère de l'Intérieur s'emploie à ce que le Comité de pilotage de sécurisation du processus électoral et son secrétariat technique soient bientôt activés. Ce cadre d'échange devrait permettre de dégager une stratégie commune entre les institutions congolaises et ses partenaires pour minimiser les impacts de l'insécurité et de l'état de siège sur la tenue des scrutins dans les délais constitutionnels.

**La situation sanitaire** est un deuxième facteur qui pourrait menacer la bonne tenue des élections, notamment la tenue des campagnes électorales et les rassemblements de l'opposition. Alors qu'au cours de l'année 2020 certains Etats ont reporté les élections suite au Covid-19, Human Rights Watch notait « *une répression croissante de la liberté d'expression et de réunion pacifique* »<sup>76</sup> en RDC. En 2020, les autorités congolaises ont réprimé des voix dissidentes pacifiques, des journalistes et des membres de partis politiques, en utilisant les mesures de l'état d'urgence comme prétexte pour limiter les manifestations politiques.<sup>77</sup> Ces agissements rappellent l'exclusion aux élections de 2018 d'environ 1 200 000 électeurs de Beni, Beni ville et Butembo pour cause d'Ebola. Ils font craindre des interdictions de rassemblements de l'opposition à l'approche des élections comme on l'a vu à plusieurs reprises et durant la campagne électorale en 2018.

### Montée des clivages tribaux et discours de haine

À l'approche des élections, la montée des clivages tribaux fait débat. Selon certains observateurs, le contexte actuel va plus loin que ceux de 2006 et 2011 où l'opinion était divisée entre l'Ouest et l'Est. Plusieurs acteurs politiques et de la société civile trouvent que depuis les dernières élections, le tribalisme a pris des proportions inquiétantes, notamment avec l'idée de la « congolité ».<sup>78</sup> À cet égard, l'UE s'est montrée « *particulièrement préoccupée par les rapports des Nations unies qui mettent en évidence, dans l'espace public et sur les réseaux sociaux, une augmentation des discours et messages de haine appelant à la violence, à la discrimination et à l'hostilité, souvent dirigées contre des groupes ethniques ou des*

<sup>70</sup> Voir loi de 2018 sur la répartition des sièges pour les élections législatives, provinciales, municipales, urbaines et locales.

<sup>71</sup> *La cartographie des groupes armés dans l'Est du Congo : Opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties autoréalisatrices, Baromètre sécuritaire du Kivu*, février 2021.

<sup>72</sup> *RDC: Pourquoi le M23 réapparaît?*, Actualite.cd, mars 2022.

<sup>73</sup> *Des militaires burundais signalés dans l'est de la République démocratique du Congo*, Le Monde, janvier 2022.

<sup>74</sup> EurAc et Institut Royal Egmont, Elections 2023 en RDC : Quelles sont les leçons apprises du précédent cycle électoral de 2018, 23 février 2022, Webinaire. Voir aussi *RD Congo: Les élections ont été entachées de violences et de restrictions du droit de vote*, Human Rights Watch, janvier 2019.

<sup>75</sup> Déclaration du G13 sur la feuille de route électorale de la CENI, G13, mars 2022.

<sup>76</sup> *RD Congo : Restriction croissante des droits*, Human Rights Watch, juillet 2020.

<sup>77</sup> *RD Congo : Restriction croissante des droits*, Human Rights Watch, juillet 2020.

<sup>78</sup> La loi sur la « congolité » déposée depuis août 2021 vise à exclure de certaines fonctions les congolais qui ne seraient pas nés de deux parents possédant la nationalité congolaise.



79 *République démocratique du Congo: le Conseil proroge d'une année supplémentaire les sanctions actuellement appliquées à 10 personnes*, Conseil de l'Union Européenne, décembre 2021.

80 *Rapport sur les discours et messages incitatifs à la haine en République démocratique du Congo*, BCNUDH, 2021

81 *«Vous êtes mon sang» : «Il faut situer ces propos du Chef de l'État dans son contexte», pense Patrick Muyaya*, MediaCongo, décembre 2021.

*personnalités publiques* »<sup>79</sup>. Le BCNUDH avait d'ailleurs appelé à suivre de plus près les déclarations tribales qui s'accroissent à l'approche des élections.<sup>80</sup> Par exemple, en fin 2021 lors d'une tournée au Grand Kasai, sa région d'origine, le président Tshisekedi avait glissé à la population venue l'accueillir, le slogan « Mashi a menu » (« Vous êtes mon sang » en langue tshiluba).<sup>81</sup> Selon certains observateurs, ce slogan était un appel à celle-ci pour voter pour lui en 2023. Ce discours traduit en fait de nombreux clivages tribaux, ethniques et régionaux autour des futures élections.

On reproche également au président Tshisekedi d'avoir privilégié des individus de sa région ou de sa tribu pour qu'ils obtiennent des positions aux postes stratégiques en comparaison à son prédécesseur Joseph Kabila qui y plaçait les swahiliphones (issus des provinces de l'Est dont il est originaire). Cette controverse s'est notamment cristallisée autour de la désignation du président de la CENI, Denis Kadima qui est originaire du Kasai comme le président Tshisekedi.

# Conclusion

## Recommandations pour l'UE et ses États membres face au processus électoral en RDC

Qu'il s'agisse du contexte socio-politique ou du cadre institutionnel et juridique, les défis qui s'observent en cette période pré-électorale sont nombreux. En effet, comme nous l'avons vu au cours de ce rapport, de nombreux paramètres inquiètent quant au bon déroulement de la préparation du scrutin et du respect des échéances constitutionnelles.

S'il ne faut pas présager du pire, l'UE se doit d'être attentive à l'évolution du contexte pré-électoral. L'UE et ses partenaires doivent pouvoir tirer les leçons du précédent cycle électoral congolais pour prévenir de futures dérives dans l'organisation et le bon déroulement des élections et éviter de retomber dans les travers qui ont pu entacher le précédent scrutin.

Il est en effet essentiel que l'UE encourage dès à présent le Président Félix Tshisekedi à s'engager dans la voie importante de la consolidation démocratique de la RDC en organisant des élections libres, transparentes, crédibles et apaisées. Le présent cycle électoral ouvre une nouvelle étape importante de la vie politique congolaise et impactera à long terme la confiance que placera la population dans son système politique. Il est ainsi crucial que la population, qui aspire au respect de ses droits fondamentaux et à l'amélioration de ses conditions de vie, puisse avoir confiance dans ce nouveau cycle électoral et dans le fait que son choix sera respecté à l'issue du scrutin. Le momentum est important et offre à Félix Tshisekedi la possibilité d'inscrire sa présidence dans la continuité du changement initié en 2018.

Face aux nombreux indicateurs qui laissent présager une potentielle nouvelle crise électorale, EurAc et ses membres, en étroite consultation avec leurs partenaires congolais et d'autres experts de la société civile congolaise estiment qu'**il est crucial d'agir en amont du scrutin de 2023, de manière ferme, préventive et unie, en établissant des lignes rouges claires** que le processus électoral ne doit pas franchir. Ceci, en vue de contribuer à la pacification du climat électoral, mitiger la potentialité de scrutin frauduleux et prévenir une situation de violence post-électorale qui pourrait embraser toute la région des Grands Lacs.

**Il est important aussi que l'UE et ses États membres encouragent les institutions politiques congolaises à respecter leurs obligations** d'organiser des élections libres, transparentes, crédibles et apaisées. L'UE et ses États membres devraient également adopter l'approche « Team Europe », en se coordonnant à l'avance sur **le soutien financier au processus électoral**, les acteurs clés, ainsi que leur réponse commune face aux différents scénarios possibles de l'évolution de la situation électorale avant, pendant et après les scrutins. L'UE devrait créer une task force temporaire pour les élections de 2023. Cette dernière aurait pour but d'évaluer la situation (pré) électorale et les différentes entraves liées à la liberté de manifester pacifiquement, ainsi que les cas de violations contre des activistes. Des dialogues mensuels devraient être organisés avec des représentants de la société civile et des mouvements pro-démocratie afin d'assurer un suivi structurel de ces élections.

**L'UE et ses États membres devraient non seulement continuer mais aussi renforcer leur soutien politique et financier** à la société civile congolaise (y compris les organisations de la société civile, les DDH, activistes et mouvements citoyens) qui, malgré des divisions existantes, reste un acteur incontournable pour le suivi du processus pré-électoral et des élections elles-mêmes. **Elle doit être soutenue bien davantage dans son triple rôle crucial (1) d'éducation civique permanente ; (2) de défense des droits humains et des libertés publiques ; (3) de monitoring plus spécifique de la préparation des élections.**

Concernant plus spécifiquement la possibilité d'envoyer une mission d'observation électorale, l'UE devrait prendre une approche prudente et s'assurer que les préconditions pour organiser les scrutins crédibles soient réunies. Dans une approche dissuasive, l'UE et ses États membres devraient **dénoncer publiquement toute répression et violation** des libertés publiques en signalant clairement qu'ils sont prêts à infliger des sanctions contre toute personne physique ou morale responsable de discours de haine, de retarder l'organisation des élections dans les délais constitutionnels ou de saboter la volonté du peuple congolais de choisir ses dirigeants à l'issue des élections à venir.

---

# Annexes

---

## Annexe I.

### Liste indicative des intervenants à la recherche

La liste des personnes interrogées dans le cadre de cette recherche est disponible sur demande.

# Annexe II.

## Répertoire de textes relatifs aux élections en RDC

| N° | Texte concerné  | Observation   |
|----|---|---|
| 1  | Loi organique n°10/13 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n°13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n°21/012 du 03 juillet 2021 | Elle régit la composition, l'organisation et le fonctionnement de la CENI en déterminant ses structures, ses missions, la gestion et le contrôle de ses ressources financières et la protection de ses membres pour garantir son indépendance et sa neutralité.   |
| 2  | Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle   | Elle définit les compétences de la Cour constitutionnelle en rapport avec le contentieux des élections présidentielle, législatives nationales et du référendum.  |
| 3  | Loi organique n°11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement de la Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication  | Cette loi assigne au CSAC la mission de veiller notamment au respect des normes sur les sondages d'opinions, à l'accès équitable des partis politiques, des associations et de toute autre personne aux moyens officiels d'information et de communication et à la diffusion de la culture de la paix, de la démocratie <sup>92</sup> . |
| 4  | Loi organique n° 18/023 du 13 novembre 2018 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral  | Selon l'exposé des motifs de cette loi, le CNSA est d'essence conjoncturelle et doit être dissout de plein droit à la fin de sa mission. En effet, sa mission était d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'Accord dit de la Saint Sylvestre et d'évaluer le processus électoral de 2018.   |
| 5  | Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.   | En attendant l'installation des juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat, les juridictions judiciaires exercent leurs compétences en matière de contentieux électoral.   |
| 6  | Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétences et fonctionnement de juridictions de l'ordre administratif  | Elle concerne les dispositions relatives au contentieux des élections provinciales.   |
| 7  | Loi n°04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques   | Cette loi est aujourd'hui inadaptée au contexte politique de la RDC en ce qu'elle ne prend pas en compte les regroupements politiques.  |
| 8  | Loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques   | A ce jour, le financement public des partis politiques demeure non effectif.  |
| 9  | Loi organique n°07/008 du 04 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique   | Cette loi demeure non appliquée en ce qui concerne la mise en place des structures de l'opposition notamment la désignation de son porte-parole.  |
| 10 | Loi n°15/013 du 1 <sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité  | Son article 5 exige aux partis politiques de tenir compte de la parité homme-femme lors de l'établissement des listes électorales dans les conditions prévues par la loi électorale.  |
| 11 | Loi n°15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers  | Elle consacre l'apolitisme des chefs coutumiers.  |
| 12 | Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.  | Bien qu'elle prévoit l'élection des animateurs des ETD, elle laisse aux autorités centrales le pouvoir de nommer ceux-ci en attendant l'organisation des élections urbaines, municipales et locales.  |
| 13 | Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces   | Elle réplique les dispositions constitutionnelles relatives à l'élection et à la cooptation des députés provinciaux ainsi que celle de gouverneurs et vice-gouverneurs de province.   |
| 14 | Décret-loi n°196 du 29 janvier 1999 portant réglementation des manifestations et des réunions publiques   | Un texte inadapté au contexte démocratique car il institue un régime d'autorisation alors que la Constitution a institué depuis 2006 un régime d'information.   |
| 15 | Décret n°05/026 du 06 mai 2005 portant plan opérationnel de sécurisation du processus électoral   | Il s'agit d'un texte à adapter aujourd'hui aux réalités de l'heure.   |

## Annexe III.

## Récapitulatif des réformes électorales proposées en RDC

<sup>82</sup> Articles 8 et 9 de la loi organique sur le CSAC.

<sup>83</sup> Discours sur l'état de la nation du 13 décembre 2019 devant le Parlement réuni en Congrès.

<sup>84</sup> Pétition de révision constitutionnelle déposée au Bureau de l'Assemblée nationale depuis le 24 décembre 2020.

<sup>85</sup> Référentiel de la société civile pour les réformes électorales.

<sup>86</sup> Programme d'actions du gouvernement 2021-2023.

<sup>87</sup> Groupe de 13 personnalités politiques ayant lancé en 2020, un appel pour un consensus autour des réformes électorales. Ses membres siégeant au Parlement avaient déposé depuis 2020, une proposition de modification de la loi électorale.

<sup>88</sup> Membre de l'UDPS, il a déposé aussi une proposition de loi visant la modification de la loi électorale.

<sup>89</sup> Voir Rapport général sur le processus électoral 2012-2019 et rapport annuel 2020.

<sup>90</sup> Recommandations pour la réforme électorale en République démocratique du Congo.

<sup>91</sup> Rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019.

<sup>92</sup> Rapport final des élections présidentielle, législatives et provinciales en République Démocratique du Congo 2018 et 2019.

<sup>93</sup> Elections présidentielles, parlementaire et provinciales harmonisées de 2018 en RDC.

<sup>94</sup> Il a déposé deux propositions de loi visant respectivement la modification de la loi sur la nationalité et la loi électorale.

<sup>95</sup> Revue du cadre juridique et institutionnel des élections en République démocratique du Congo 2006-2019.

| N° | Réformes proposées  | Textes concernés                                       | Acteurs intéressés  |
|----|---|--|---|
| 1  | Élection présidentielle à deux tours  | Constitution de la RDC                                 | • Président de la République <sup>83</sup><br>• Parti Envol <sup>84</sup><br>• Société civile <sup>85</sup> |
| 2  | Élection des sénateurs, gouverneurs et vice-gouverneurs au suffrage universel direct  | Constitution de la RDC                                 | • Président de la République et Gouvernement <sup>86</sup>  |
| 3  | Double nationalité  | Constitution de la RDC                                 | • Président de la République, Parti Envol   |
| 4  | Interdiction relative aux suppléants ayant des liens de parenté avec le candidat  | Loi électorale   | • G13 <sup>87</sup><br>• Député Coco Mulongo <sup>88</sup><br>• CENI <sup>89</sup>                          |
| 5  | Corruption des électeurs à travers les dons pendant la campagne électorale  | Loi électorale   | • G13   |
| 6  | Cumul des candidatures à deux scrutins du même degré  | Loi électorale   | • G13<br>• CENI   |
| 7  | Représentativité des femmes sur les listes de candidatures  | Loi électorale   | • G13, IFES <sup>90</sup> , SYMOCEL <sup>91</sup> , CENCO <sup>92</sup>                                     |
| 8  | Obligation d'afficher et/ou de publier les résultats électoraux bureau par bureau de vote et de dépouillement.  | Loi électorale   | • G13   |
| 9  | Publication de la cartographie électorale avant celle du calendrier électoral   | Loi électorale   | • G13   |
| 10 | Remise des procès-verbaux des opérations de vote à tous les témoins et observateurs   | Loi électorale   | • G13   |
| 11 | Sanction en cas de refus de publier les résultats bureau par bureau   | Loi électorale   | • G13   |
| 12 | Introduire des réformes pour prévoir des audits techniques indépendants permettant d'évaluer les aspects essentiels des fonctions spécifiques du vote électronique, y compris, mais sans s'y limiter, la randomisation des enregistrements électroniques, le contenu des codes à barres numérisés imprimés sur chaque bulletin de vote, et l'utilisation de clés USB et de cartes SD. | Loi électorale   | • G13, IFES, SYMOCEL, Centre Carter <sup>93</sup>   |
| 13 | Recevabilité des listes au prorata des 60 % des sièges en compétition   | Loi électorale   | • G13   |
| 14 | Éligibilité aux fonctions de souveraineté aux seuls congolais nés de "père et de mère"  | Loi sur la nationalité et loi électorale               | • Député Nsingi Pululu <sup>94</sup>  |
| 15 | Enrôlement et identification des électeurs  | Loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs | • CENCO et Centre Carter  |
| 16 | Répartition de sièges   | Loi sur la répartition des sièges                      | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino <sup>95</sup>   |

|    |  |  |   |
|----|--|--|---|
| 17 | Mesures d'application de la loi électorale   | Décision de la CENI portant mesures d'application de la loi électorale | • CENI  |
| 18 | Rallonger d'au moins 2 semaines les délais de recours accordés aux candidats malheureux (étendue du pays, éloignement des circonscriptions électorales)  | Loi électorale   | • Proposition tirée des réponses de l'Abbé Lomandja <sup>96</sup> |
| 19 | Autoriser les membres de forces de sécurité à voter au nom du principe de suffrage universel   | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 20 | Rendre plus effective la parité dans la constitution des listes de candidatures avec notamment l'introduction d'un quota réservé aux candidatures féminines dans les assemblées politiques délibérantes  | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 21 | Supprimer les dispositions qui interdisent toute contestation d'une décision de justice, rendue en matière de contentieux d'éligibilité, au motif du droit au recours consacré dans la Constitution  | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 22 | Réduire au plus tard à trois mois avant le dépôt des candidatures l'obligation pour le ministère de l'Intérieur de publier la liste des partis et regroupements politiques autorisés à fonctionner (et concourir aux élections) dans le pays   | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 23 | Créer une distinction claire entre une inéligibilité à vie pour les incriminations les plus graves et une inéligibilité temporaire pour les autres infractions ainsi que harmoniser toutes les durées d'inéligibilité contenues dans la loi  | Loi électorale   | C • ENI, G13, Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino   |
| 24 | Fixer un seul seuil de représentativité de 5 % pour être éligible à la répartition des sièges (dont les modalités d'application seraient désormais détaillées dans la loi), déterminé au sein de chaque circonscription électorale et ce pour tous les compétiteurs afin de garantir, conformément à la Constitution, l'égalité de tous les Congolais devant la loi et la non-discrimination en matière d'accès au mandat électif. | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 25 | Réglementation des regroupements politiques  | Loi sur les partis politiques  | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 26 | Amender l'assistance au vote (une personne ne pouvant pas assister plus d'un électeur) afin d'éviter toute situation d'atteinte généralisée au secret du vote et au choix de l'électeur ;  | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino               |
| 27 | Rendre obligatoire l'impression de copies de la fiche de résultats pour tous les témoins, observateurs et représentants des médias présents au sein du bureau de vote concerné   | Loi électorale   | • G13, Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino          |
| 28 | Prendre en charge uniquement les activités réalisées par les partis politiques liées au financement de la campagne électorale  | Loi sur le financement des partis politiques                           | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino.              |

<sup>96</sup> Proposition formulée dans les réponses réservées au questionnaire de la présente recherche.

|           |  |  |   |
|-----------|--|--|---|
| <b>29</b> | Harmoniser la règle de répartition des sièges pour toutes les assemblées élues sur le nombre d'électeurs et non plus sur le nombre d'habitants.                                      | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino                               |
| <b>30</b> | Intégrer un mécanisme de contrôle effectif quant à l'utilisation ou non de fonds publics à des fins de campagne  | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino                               |
| <b>31</b> | Introduire dans la loi électorale le droit pour les témoins des regroupements politiques à observer les opérations d'enrôlement au même titre que les témoins des partis politiques. | Loi électorale   | • Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino.                              |
| <b>32</b> | Permettre aux partis inscrits douze mois avant le jour du scrutin d'inscrire leurs candidats pendant la période d'ouverture des inscriptions de la CENI.                             | Loi électorale   | • Centre Carter   |
| <b>33</b> | Clarifier la problématique des recours en matière d'inscription des candidatures.  | Loi électorale et loi n° 16/027 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre Administratif | • CENI, SYMOCEL, Centre Carter, Denis Kadima, Jean-Louis Esambo et Mathieu Mérino |
| <b>34</b> | Revoir la caution électorale   | Loi électorale   | • CENCO, Centre Carter, LYREC   |
| <b>35</b> | Désignation de tous les membres de la Cour constitutionnelle par le Conseil supérieur de la magistrature   | Constitution et loi organique de la Cour constitutionnelle   | • Abbé Lomandja   |



**eurAC**


réseau européen  
pour l'Afrique centrale

**EurAc**

Réseau européen pour  
l'Afrique centrale

Rue Stevin, 115  
B-1000 Bruxelles, Belgique  
[info@eurac-network.org](mailto:info@eurac-network.org)

[www.eurac-network.org](http://www.eurac-network.org)

 @EurAc\_Net