

Organisation des élections en RDC et parachèvement apaisé du cycle électoral 2011-2016: Etat des lieux et perspectives

Au nom du DRC Affinity Group¹
Août 2014

Synthèse et recommandations

Depuis près de 20 ans, la résolution des conflits armés a accaparé l'essentiel des efforts des institutions politiques congolaises et leurs partenaires internationaux, parfois en négligeant l'agenda démocratique. Il est cependant clair que, après les multiples crises sécuritaires dans lesquelles la faiblesse étatique a joué un rôle majeur, il n'est pas possible de séparer la violence et le dysfonctionnement qui prévaut au sein des institutions nationales. Ceci rend les controverses récentes qui entourent le processus électoral congolais d'autant plus cruciales.

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) a publié sa Feuille de route et son Calendrier électoral, dont le contenu fait l'objet de questionnements de la part de l'opposition politique, de la société civile et des partenaires internationaux de la République démocratique du Congo (RDC).

L'analyse qui suit sert à comprendre les conséquences pouvant découler des choix et options disponibles quant à la préparation et au déroulement des prochaines élections et à formuler des recommandations pouvant guider les interventions des partenaires tant nationaux, qu'internationaux du processus électoral congolais. L'analyse insiste sur l'importance de promouvoir la qualité des élections, en addition à l'effectivité de leur organisation, en vue de maximiser leur impact sur la paix et la stabilité du pays à court, moyen et long terme.

Il est urgent pour les acteurs internationaux de convenir d'un engagement plus actif et plus coordonné dans le processus électoral en cours en RDC. Un tel engagement devrait poursuivre au moins deux objectifs clairs :

- (i) travailler étroitement avec la CENI, y compris par l'octroi à la CENI d'un important soutien financier pour éviter que, comme c'était le cas en 2011, le manque de moyens financiers ne conduise à la mauvaise organisation des élections ou à des 'réformes' qui mettent en danger la consolidation de la démocratie ;
- (ii) soutenir l'organisation d'un audit indépendant et professionnel du fichier électoral ainsi que son toilettage, dans le but de donner plus de crédibilité aux élections ;

Il est également urgent pour les acteurs nationaux d'œuvrer en faveur d'un consensus aussi large que possible sur les principales étapes du processus électoral. En tant qu'organe principal de gestion des élections, la CENI a la responsabilité primaire d'assurer qu'un tel consensus existe. Elle doit pour cela prendre l'initiative d'associer à la

¹ Nous voudrions remercier Nick Elebe ma Elebe, Directeur RDC de OSISA, pour son assistance de recherche sur ce rapport.

gestion et à la planification électorale les acteurs les plus directement concernés par les élections, en particulier les partis politiques, surtout ceux de l'opposition, et les organisations de la société civile. Ceci pourrait être fait à travers, par exemple, l'organisation d'un forum consultatif qui ne devrait pas être symbolique mais devrait être réellement associé aux décisions importantes de gestion électorale, à l'instar des forums consultatifs institués par les commissions électorales du Ghana ou de Sierra Leone.

Contexte général

Le 28 novembre 2011, la RDC organisait ses secondes élections nationales de la Troisième République, après celles de 2006. Ces élections, majoritairement financées par le Gouvernement congolais, ont été un échec sur le plan organisationnel et politique. Les résultats de ces élections ont été qualifiés de peu crédibles² par des missions d'observation électorale. Les autorités et institutions issues des élections de 2011 ont régulièrement fait face à des questionnements sur leur légitimité. Ainsi, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) et son président Etienne Tshisekedi, candidat malheureux à l'élection présidentielle de 2011, ont fait de la « vérité des urnes » leur cheval de bataille, allant pour ce dernier, jusqu'à s'autoproclamer président.³ La vérité des urnes a aussi été réclamée par l'Eglise Catholique congolaise à travers le Conseil épiscopal national du Congo (CENCO).⁴ De nombreuses violations des droits humains, dont les principales victimes étaient des membres des partis politiques d'opposition, des défenseurs des droits humains et des journalistes, ont accompagné les contestations des résultats du scrutin, ainsi que la période pré-électorale.⁵ Ainsi, malgré l'organisation des élections, le pays a continué de souffrir de la réduction des espaces démocratiques, de la mauvaise gouvernance, de l'impunité, et des crises récurrentes de légitimité.

Seulement quatre mois après la publication des résultats définitifs du scrutin, la situation sécuritaire du pays s'est fortement dégradée. Le Mouvement du 23 mars (M23), créé en avril 2012, a été au centre d'une escalade de violence qui a vu plusieurs groupes armés et élites politiques—y inclus le gouvernement du Rwanda—essayer de profiter de la faiblesse de l'Etat et la crise de légitimité. La prise de Goma par le M23 en novembre 2012, a contribué à restaurer l'attention de la communauté internationale sur la crise congolaise, à cause du risque d'une nouvelle escalade de violence dans la partie orientale de la RDC et de ses probables conséquences sur des années d'investissements humanitaires en RDC ; mais au même moment, elle a détourné l'attention de celle-ci sur l'échec électoral et ses conséquences à court, moyen et long terme sur la stabilité du pays.

Ainsi, l'adoption le 28 mars 2013 de la Résolution 2098, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, a eu l'avantage non-seulement de contribuer à la création, au sein

² The Carter Center, Elections présidentielle et législatives République démocratique du Congo 28 novembre 2011, Rapport final, P. 3.

³ Présidentielle en RDC : Kabila déclaré vainqueur par la CENI, Tshisekedi s'autoproclame président, article Jeune Afrique du 09 décembre 2011, <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20111209151518/>

⁴ Message de l'Assemblée plénière extraordinaire de la CENCO aux fidèles catholiques et à l'ensemble du peuple congolais, Compte rendu de la CENCO sur les élections du 28 novembre 2011, daté du 11 janvier 2012.

⁵ Lire, Rapport du BCNUDH, sur les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises en période électorale en RDC ainsi que les mesures prises par les autorités congolaises en réponse à ces violations, décembre 2013.

des forces de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation du Congo (MONUSCO), d'une brigade d'intervention neutre avec un mandat offensif, mais aussi de jeter les ponts d'une exigence internationale pour un dialogue politique en vue de promouvoir la démocratie en RDC.⁶ Il sied de noter que la création de cette brigade est d'abord une initiative africaine, qui a été ensuite endossée par les Nations Unies après d'âpres tractations. Aussi, par sa signature le 24 février 2013, de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, la RDC s'est engagée à « promouvoir les objectifs de réconciliation nationale, de tolérance et de démocratisation ».⁷ C'est dans ce contexte que les Concertations nationales ont été organisées du 7 septembre au 5 octobre 2013. Même si ce forum était présenté par le Gouvernement congolais comme une réponse à la crise sécuritaire générée par le M23 et une tentative de restaurer la « cohésion nationale », l'étendue des questions traitées indique la reconnaissance de l'existence d'une crise plus profonde.

Quant à la CENI, le départ de l'équipe du Pasteur Daniel Ngoyi Mulunda, ainsi que la restructuration de cette institution, étaient réclamés par l'ensemble des acteurs. Le vote de la Loi organique modifiant et complétant la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2013 portant organisation et fonctionnement de la CENI a permis ce changement. La restructuration de la CENI porte essentiellement sur la création d'un deuxième organe, « *la plénière* », au sein de la CENI conçu comme moyen de renforcer les mécanismes internes de redevabilité de la CENI et de réduire l'influence et le rôle prépondérant de son Président. Cependant, la nouvelle loi sur la CENI a perpétué la politisation de la composition de la commission—sur les treize membres la composant, six issus de la Majorité, quatre de l'Opposition et seulement trois de la société civile. Par ailleurs, le retour à la tête de la CENI de l'Abbé Apollinaire Malu Malu, Président de l'ancienne Commission électorale indépendante (CEI) en 2006 est loin de faire l'unanimité; son impartialité étant remise en question par sa proximité supposée avec le Président Kabila, au point que certains partis politiques de l'opposition ont réclamé son départ par voie de pétition.⁸

Malgré ces critiques (ou peut-être grâce à ces critiques), la nouvelle CENI a fourni des efforts pour améliorer son image. L'inventaire non-exhaustif⁹ de l'action de la nouvelle CENI renseigne que depuis l'entrée en fonction effective de sa nouvelle équipe dirigeante le 27 juin 2013, la CENI a notamment : procédé à un audit organisationnel ; formé ses membres en leadership et gestion des conflits électoraux ; organisé son séminaire d'imprégnation ; adopté ses prévisions budgétaires ; adopté son plan opérationnel relatif à la stabilisation des cartographies opérationnelles et la fiabilisation du fichier électoral ; procédé à l'élaboration et la signature du Code de bonne conduite électorale ; lancé les travaux du comité de partenariat et du comité technique, ainsi que des cadres de concertations avec les parties prenantes ; monté les options de la feuille de route du cycle électoral 2013-2016 ; publié un calendrier électoral pour les élections locales, municipales et urbaines.

⁶ Voir, Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 2098, du 28 mars 2013, paragraphe 14b.

⁷ Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région signé à Addis Abeba le 24 février 2013.

⁸ Article tempêtes des Tropique, Dépôt de la pétition contre Malumalu : CENI et « Sauvons la RDC » se séparent en queue de poisson ; <http://7sur7.cd/index.php/8-infos/4325-depot-de-la-petition-contre-malumalu-ceni-et-sauvons-la-rdc-se-separent-en-queue-de-poisson#.U4yj7LE2OV4>

⁹ Lire, CENI : La RDC-deux ans après les élections de 2011 : état des lieux et perspectives, Kinshasa, 30 janvier 2014. Document CENI.

Feuille de route et calendrier électoral

En date du 30 janvier 2014, la CENI a rendu public le document intitulé « La RDC-Deux ans après les élections de 2011 : Etat des lieux et perspectives », ¹⁰ document qui contient la Feuille de route de la CENI en matière électorale. Le contenu du document se concentre sur la séquence entre les élections (locales, municipales, urbaines ; provinciales/sénatoriales et nationales), ainsi que le mode de scrutin des députés provinciaux et des gouverneurs de provinces. La CENI met en exergue deux hypothèses, présentées comme des propositions devant l'Assemblée nationale :

1. Dans la première hypothèse, la CENI propose d'organiser en février 2015, les élections au suffrage direct des conseillers des communes et secteurs/chefferies, puis entre mars et juillet 2015, les élections au suffrage indirect des conseillers urbains, puis des bourgmestres et bourgmestres adjoints, chefs de secteurs et adjoints, députés provinciaux, sénateurs, gouverneurs et vices gouverneurs, maires et adjoints; et enfin les élections nationales (présidentielle et législatives) en 2016.
2. Dans l'hypothèse deux, la CENI propose d'organiser les élections municipales et locales en février 2015, puis entre mars et juillet 2015 les élections au suffrage indirect des bourgmestres et bourgmestres adjoints, chefs de secteurs et adjoints, maires et adjoints; puis les élections provinciales et nationales en 2016 au suffrage universel direct et enfin, les élections sénatoriales et celles des gouverneurs et vices gouverneurs en 2017.

Les deux hypothèses prévoient indistinctement l'organisation d'un recensement administratif par le gouvernement congolais entre 2014 et 2015, sans aucune précision quant à la période de démarrage et de fin de cette opération. Aussi, les deux hypothèses prévoient entre septembre et décembre 2015, « l'extraction du fichier électoral du fichier d'Etat-civil à soumettre aux conditions requises pour être électeurs ». Ce qui signifie, que selon la CENI, la finalisation de cette opération d'extraction semble marquer la fin du fichier électoral actuel, et le début d'un « nouveau » fichier électoral issu du recensement. A ce titre, la CENI propose dans ce document, d'interroger l'Assemblée nationale sur l'opportunité d'une organisation des élections locales, municipales et urbaines sur base de l'ancien fichier électoral et l'organisation des élections à portée nationale sur base du fichier électoral extrait du fichier d'Etat-civil. La Feuille de route contient enfin une première estimation budgétaire du cycle électoral s'élevant à \$750,212,788. Toutefois, cette estimation ne présente aucune distinction entre le coût estimatif de l'hypothèse une et celui de l'hypothèse deux, et ce, alors que la CENI justifie le changement de mode de scrutin pour les élus provinciaux du suffrage universel direct (actuel), vers un suffrage indirect (Hypothèse une de la feuille de route) par un besoin d'économie budgétaire. Il faut aussi signaler que le changement de mode de scrutin pour certains élus suppose une énième modification de la Constitution, et qu'il pourrait tout aussi avoir pour effet collatéral, de couper certains élus de leurs bases naturelles¹¹ et de ce fait aurait un effet contreproductif sur la redevabilité de ceux-ci vis-à-vis des populations locales qui ne les auraient pas directement élus.

¹⁰ Article Radio Okapi, RDC : La CENI publie sa feuille de route électorale, 30 janvier 2014.

¹¹ Lire Agir pour des élections transparentes et apaisées (AETA), Alternative à la Feuille de route de la CENI, publiée le 09 mai 2014 à Kinshasa.

Le 26 mai 2014, la CENI a décidé l'organisation en 2015, des élections urbaines, municipales et locales. La CENI a en outre publié un calendrier électoral pour les dites élections.¹² Par cette décision, la CENI confirme sa préférence à l'organisation immédiate des élections locales, urbaines et municipales, contrairement aux nombreuses réserves exprimées par les acteurs de la société civile, ainsi que plusieurs partis politiques d'opposition. Il s'agit d'une décision unilatérale de la CENI, qui certes entre dans ses prérogatives, mais contredit la recherche de consensus politique qui avait semblé guider son action, lorsqu'elle a décidé de soumettre sa feuille de route et ses hypothèses au regard éclairé des représentants du peuple. L'actuel calendrier électoral pose une série de problèmes et porte à s'interroger sur l'approche de la CENI eu égard à l'ensemble du processus électoral. De prime abord, il s'agit d'un calendrier partiel. En effet, le dit calendrier ne concerne que les élections locales, urbaines et municipales, alors qu'il est plus commode que la CENI présente un calendrier électoral global, qui couvre l'ensemble du cycle.

Un tel calendrier (global) est nécessaire pour tous les acteurs impliqués tant dans la participation au processus électoral, que dans son appui financier, logistique et technique. Un tel calendrier joue aussi un rôle politique majeur, car c'est à l'aune de ce dernier, qu'il est possible de jauger l'objectivité et le réalisme de la planification électorale de la CENI. Il est enfin un gage de redevabilité de l'organe de gestion des élections. À l'absence d'une planification globale du processus, s'ajoute les faiblesses de fond de la Feuille de route. Cela inclus les doutes quant au timing pour l'organisation des élections nationales, surtout eu égard aux préalables posés par la Feuille de route et le Calendrier électoral. En plus, le calendrier actuel ne fait pas mention des dispositions prises pour les Congolais devenus majeurs depuis la dernière mise à jour du fichier électoral, ni pour les Congolais vivant à l'étranger qui restent privés de leur droit de vote. Cette situation n'est bien évidemment pas de nature à renforcer la paix et la cohésion nationale souhaitées par les acteurs congolais ayant notamment participé aux Concertations nationales et peut contribuer à renforcer la radicalisation d'une partie de la diaspora congolaise active au sein du mouvement dit des « combattants ».

Points spécifiques d'attention

A l'approche du scrutin, une série de points devraient particulièrement retenir l'attention des acteurs au processus électoral et des partenaires de la RDC.

1. L'importance de la crédibilité du fichier électoral

La crédibilité du fichier électoral est un défi majeur des prochaines élections. En effet, les élections de 2011 ont soulevé de sérieux doutes quant à la fiabilité de ce fichier. De nombreuses revendications ont été formulées à cet égard, notamment par les partis d'opposition, avec à leur tête l'UDPS, dont les partisans se sont mobilisés des mois avant les élections dans le cadre de leur action dénommée « jeudi serveur ».¹³ Les constatations faites sur les statistiques électorales démontrent qu'il y a lieu de s'appesantir davantage sur cette question à l'approche des prochains scrutins. En effet, les statistiques fournies par la CENI ont révélé par exemple un nombre d'enrôlés à Kinshasa ne présentant que 13% de croissance depuis 2006, ce qui est manifestement en contradiction avec la

¹² Décision n°012/CENI/AP/14 du 26 mai 2014 Portant publication du calendrier des élections urbaines, municipales et locales.

¹³ Il s'agissait de sit-in organisés tous les jeudis pendant plus de deux mois par l'UDPS et ses alliés devant le siège de la CENI, avec pour principale revendication l'accès au serveur central de la CENI et l'audit du fichier électoral.

croissance démographique de cette ville de près de 10,000,000 d'habitants. Par contre, d'autres provinces, à l'instar du Maniema et du Katanga ont connue respectivement une croissance de 33% et de 40%.¹⁴ Ces doutes ont été aggravés par des rapports qui indiquaient avant les élections que jusqu'à 2,1 millions d'électeurs pourraient être des « doublons » dans le système électoral.¹⁵ Les mêmes inquiétudes ont été soulevées lors de l'examen du taux de participation des électeurs en comparaison avec le nombre d'enrôlés qui atteint près de 90%, dans certaines circonscriptions du Katanga où Joseph Kabila a obtenu la majorité.¹⁶

Les principales missions d'observation électorale qui avaient couvert les élections de novembre 2011 ont toutes recommandé l'audit du fichier électoral présenté parfois comme un préalable à la poursuite du processus.¹⁷ Toutefois, loin de répondre à cette recommandation générale, la nouvelle CENI a plutôt lancé un processus de « fiabilisation » du fichier électoral, qui, selon le calendrier électoral de la CENI, doit se tenir dans sa phase pilote, du 6 mars au 11 juillet 2014 (la Feuille de route annonçait cette opération de novembre 2013 à juillet 2014), dans les provinces du Bandundu et de l'Equateur. La CENI annonce ensuite un audit externe du fichier électoral du 01 au 20 octobre 2014. Selon la CENI, le choix de la province de l'Equateur, en particulier du territoire de Befale est lié au contentieux électoral ayant abouti à l'annulation par la Cour suprême de justice (CSJ), des résultats de certains groupements dans ce territoire. La fiabilisation du fichier électoral semble vouloir concourir à une intégration des « omis » des listes électorales des élections de 2011,¹⁸ elle a également comme corollaire la stabilisation de la cartographie opérationnelle.¹⁹ La MOEUE annonçait dans son rapport final le chiffre de 3.262.725 électeurs qui ont voté sur des listes de dérogés et/ou d'omis, soit 17,98% du total des votants, un chiffre extrêmement haut en comparaison avec des autres pays.²⁰

Cette intégration des omis devrait être suivie de l'affichage des listes électorales afin de permettre aux électeurs de vérifier leur présence. Si sur papier le processus

¹⁴ AETA, Rapport général sur l'atelier sur la réforme électorale en RDC du 12 au 14 juin 2012, Kinshasa, P.9-10.

¹⁵ La Mission d'observation de l'Union européenne (MOEUE) fait bien de rappeler dans son rapport final que «...alors qu'un premier bilan sur le fichier électoral faisait apparaître 2,1 millions de doublons devant faire l'objet d'une analyse plus fine, quelques jours plus tard, la CENI avançait le chiffre de 119.000 doublons en se basant sur un rapport rendu en août 2011 par la société Congolaise, Hologram. D'après la CENI, ces 2,1 millions de cas correspondraient à des « faux » doublons (électeurs ayant le même nom et prénom) alors que le chiffre de 119.000 correspondrait à des double-inscriptions. Le rapport d'analyse sur le fichier, pourtant promis par le Président de la CENI à la MOEUE, n'a finalement jamais pu être consulté. De même, et malgré une rencontre avec les représentants de la société Hologram, chargée de l'étude de dédoublement du fichier, la MOEUE n'a pu accéder au rapport final portant sur ces Opérations. In fine, les opérations de nettoyage ont été effectuées après la distribution des cartes d'électeur ; ce qui implique que les cartes d'électeurs résultant des doubles inscriptions étaient encore en circulation lors du scrutin ». ¹⁵ Rapport de la Mission d'observation électorale de l'EU (MOEUE), P. 34.

¹⁶ AETA, *ibidem*.

¹⁷ Ligue des électeurs (L.E), Elections tronquées en République démocratique du Congo, Rapport final sur l'observation des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, P.34 ; Centre Carter, *Elections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en RDC, Rapport Final*, p.75

¹⁸ Lire Radio Okapi, Equateur: l'opération de fiabilisation du fichier électoral annoncée pour le mois de juin, <http://radiookapi.net/actualite/2014/05/12/equateur-loperation-de-fiabilisation-du-fichier-electoral-annoncee-pour-le-mois-de-juin/#.U5MJtPmwaFE>

¹⁹ C'est-à-dire des sites de votes.

²⁰ MOEUE, op cit, P.35-36.

semble logique, la praticabilité peut poser problèmes, lorsque l'on considère que les outils de stockage des données dont la CENI doit faire usage (CD, disques durs externes, listes manuscrites etc.) ne sont pas tous reconstitués : à cause de mauvais usage, de l'usure du temps, de la qualité du matériel, des données ont pu être égarées. Par ailleurs, le processus de fiabilisation comporte un fort risque du flottement du Calendrier, surtout lorsque l'on considère que la dite fiabilisation doit s'étendre sur l'ensemble du territoire congolais. Une autre considération est liée au chronogramme proposé par la CENI pour l'audit externe du fichier électoral (20 jours) qui paraît sous-évalué eu égard à la taille du pays et les défis logistiques, financiers et organisationnels qu'il impose.

Finalement, la gestion de la fiabilisation a été conduite dans une certaine opacité, avec peu de collaboration de la société civile et de l'opposition. Il est possible que la nouvelle CENI évite de rendre le processus trop transparent, craignant que ses résultats ne donnent aux contestataires des élections de 2011 une base solide de justification de leurs doutes sur la légitimité des institutions actuelles. A travers un dialogue franc avec les principaux acteurs politiques congolais, la CENI devrait rechercher un consensus national sur l'idée que l'objectif ultime de la nécessaire résolution de l'épineuse question du fichier électoral n'est pas de remettre en question les résultats des précédentes élections, mais de contribuer à la crédibilité des résultats des élections à venir, en réduisant significativement les risques de manipulation résultant d'un fichier corrompu. Il est aussi avéré que des duplicatas de cartes d'électeurs continuent d'être délivrés dans certaines communes de Kinshasa.²¹ Rien ne permet de confirmer que la CENI a un véritable contrôle sur ce qui est fait ou que tous ceux qui ont reçu de tels duplicatas étaient régulièrement inscrits sur des listes électorales. En 2011, la CENI, en désespoir de cause avait finalement autorisé tous les détenteurs de cartes d'électeurs de voter dans les centres de vote identifiés sur leurs cartes, malgré leur absence des listes électorales. Il est plus qu'évident que la crédibilité des résultats des prochaines élections s'évaluera aussi à l'aune de la confiance des différents acteurs sur la qualité du fichier électoral.

Il convient ici de prendre la mesure du sort de la RDC au cas où le processus électoral enclenché par la « CENI 2 » dans un contexte de légitimité bâclée et d'une « CENI 1 » calamiteuse, débouchait à nouveau sur une débâcle de la confiance, interne plus encore qu'externe. Il est donc important pour la CENI d'aller au-delà de la simple « fiabilisation » du fichier électoral et de permettre une vérification transparente du centre de traitement des données contenant les données d'enregistrement des électeurs. Pour éviter la débâcle de 2011, une telle vérification devrait être conduite par une expertise extérieure à la CENI, sous la supervision de cette dernière et avec la participation des représentants des partis politiques, y compris ceux de l'opposition, comme cela a été fait au Sénégal en 2010.

2. L'ambiguïté entretenue par la CENI sur le fondement juridique et l'opérationnalité du recensement administratif comme préalable aux prochaines élections nationales.

Lors de récentes déclarations publiques, le Président de la CENI a justifié la nécessité du recensement par un changement du cadre légal qui ferait que le fichier électoral soit désormais le résultat du recensement administratif ; ce qui laisse entendre que le fichier

²¹ Lors d'un meeting en mai 2014, entre le Secrétariat provincial de la CENI de Kinshasa et les partenaires internationaux au processus, des officiels de la CENI ont reconnu cette problématique, en signalant l'arrestation de certaines personnes qui se livraient impunément à cette pratique moyennant des avantages financiers.

électoral actuel serait dans un avenir proche désuet.²² Cependant, rien dans le cadre légal congolais actuel ne permet de confirmer ces déclarations. De la présentation faite par la Feuille de route et des déclarations du leadership de la CENI, il semble que pour la CENI, les élections locales, urbaines et municipales pourraient s'organiser sur base d'un fichier électoral « fiabilisé » et que les élections à portées nationales en 2016 devraient se faire sur base d'un fichier électoral, extrait du fichier de l'Etat-civil. Deux questions s'imposent quant à la légalité et la praticabilité de cette approche.

Au sujet de la légalité, la loi sur la CENI dispose que la CENI a entre autres pour attributions : « ...de découper les circonscriptions électorales au prorata des données démographiques actualisées ». ²³ Il est évident ici que ce que la loi met en exergue ce sont les conditions du découpage des circonscriptions électorales, les données démographiques étant les outils de ce découpage et non un supplétif légal au fichier électoral. A ce jour, il existe déjà des décrets du Premier ministre du 13 juin 2013, qui confèrent à certaines agglomérations le statut de villes et communes.²⁴ Toutefois, un recensement pourrait être utile et logique, pour faciliter la détermination du nombre des groupements, nécessaire à l'organisation des élections locales. Il est donc contradictoire, que la CENI préconise le recensement pour les élections nationales alors qu'un recensement eût été davantage utile pour les locales que la CENI souhaite organiser dès 2015. Un recensement pourrait néanmoins être envisagé comme une réponse indirecte de la CENI aux faiblesses et à l'impraticabilité du fichier électoral actuel. Si tel est le cas, peut-être qu'un nouvel enregistrement des électeurs serait plus efficace et moins coûteux pour la CENI.

A titre de rappel, le dernier recensement date de 1984, de nombreux partis d'opposition, l'UDPS inclus, avaient réclamé son organisation entre 2005 et 2006. Un tel recensement est certes idéal à plusieurs égards. Toutefois, dans les conditions actuelles et considérant les délais contraignants auxquels la CENI fait face, le bon sens voudrait que la CENI se concentre sur des approches plus efficaces et réalistes, plutôt que de s'engager dans une démarche qui peut avoir pour conséquence de retarder le processus, étant donné l'immensité du territoire congolais, les faiblesses des voies de communication et de l'administration.

De l'autre côté, un juste milieu est nécessaire entre d'une part la revendication des opposants d'avoir un fichier électoral à 100% crédible (ce qui n'est peut-être pas possible) et d'autre part la nécessité d'une organisation des prochaines élections à temps. Les questions de recensement et audit méritent donc une discussion de fonds, entre la CENI, les acteurs politiques, et la société civile, avec l'appui des partenaires internationaux dont la MONUSCO, en vue de se convenir sur des critères minimaux pour rendre le dit fichier acceptable par l'ensemble des acteurs.

3. Non finalisation du cadre légal, réglementaire et institutionnel

L'organisation des élections locales, urbaines et municipales implique des préalables, notamment la finalisation du cadre légal, réglementaire et institutionnel, relatif au processus électoral. Par cadre légal, il faut prendre en compte sans être exhaustif: l'adoption de loi portant révision de la Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°

²² C'était le cas lors de l'échange entre la CENI et les partenaires financiers au siège du National Endowment for Democracy (NED) à Washington le 20 mars 2014.

²³ Article 9 alinéa 10 de la Loi Organique n°13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi Organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI

²⁴ Les circonscriptions suivantes ont déjà fait l'objet d'un découpage a priori sur base de données disponibles au ministère de l'intérieur : Territoires (145), villes (98), communes (603).

006/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales; la loi portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif etc.

S'agissant des actes réglementaires, des décisions de première importance se doivent d'être prises. Il s'agit notamment d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur sur la délimitation des groupements, exercice qui n'est pas encore acquis. Ainsi, il est manifeste que le cadre légal et réglementaire qui doit faciliter l'organisation des élections locales, urbaines et municipales n'est pas encore abouti. Par ailleurs, la CENI suggère trois révisions de la loi électorale, ce qui s'inscrit en déphasage avec la pratique appliquée à ce jour. Si l'on s'en tient donc à la logique de la Feuille de route et du calendrier électoral de la CENI, la loi électorale actuelle, devra subir trois liftings en l'espace d'un an ! Il est évident que le chronogramme proposé par la CENI pour l'adoption du « cadre légal révisé » (mars-avril 2014) est déjà dépassé et que le Parlement aura manifestement besoin de plus de temps pour finaliser ledit cadre légal, ce qui ajoutera au retard déjà enregistré dans le processus électoral.

Le 09 juin 2014, lors de son conseil des ministres extraordinaire, le Gouvernement avait adopté quatre projets de loi relatifs aux élections pour « corriger certaines faiblesses constatées et pallier la question du financement des élections ». Il s'agissait du Projet de Loi portant organisation des élections urbaines, municipales et locales; le Projet de Loi portant organisation des élections provinciales, sénatoriales, des gouverneurs et vice-gouverneurs; le projet de Loi portant organisation des élections présidentielle et législatives et le Projet de Loi portant révision de certains articles de la Constitution telle que modifiée par la Loi N°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC. A ce jour, la session de mars étant clôturée sans le vote d'aucun de ces projets de loi, une session extraordinaire du Parlement congolais s'avère nécessaire. Toutefois, la volonté affichée du Gouvernement de dissocier les textes de lois et l'absence de consensus politique autour des approches préconisées par ces textes, peuvent retarder les délais d'examen et d'adoption de ces projets de loi ; et par ricochet l'exécution du calendrier électoral. Par ailleurs, le parlement ne paraît pas le cadre idéal pour la recherche d'un consensus national autour des options préconisées dans ces textes, compte tenu de la règle du vote majoritaire et de l'absence de représentation d'une opinion politique importante.

Au niveau du cadre institutionnel, des préoccupations s'imposent quant à la gestion du contentieux électoral, en particulier en ce qui concerne les élections locales, urbaines et municipales. En effet, au regard de la Loi électorale telle que modifiée à ce jour, les juridictions compétentes pour connaître du contentieux électoral pour les élections urbaines, municipales et locales sont les Tribunaux de l'ordre administratif (voir article 74 nouveau al 1). Ces juridictions n'existent pas encore en pratique et leurs compétences sont provisoirement exercées par les Tribunaux de grandes instances (TGI) qui du reste sont insuffisamment répartis sur le territoire de la RDC. A défaut de TGI, les Tribunaux de paix (Tripaix) sont compétents. Or il s'avère que seuls 27 TGI et 45 Tripaix sont opérationnels sur l'ensemble de la RDC.²⁵ Une loi portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif était soumise à examen durant la session parlementaire de mars. Toutefois le vote de la loi est une chose, l'installation effective de ces juridictions en est une autre. Une fois ces juridictions créées, il faudra aussi les pourvoir en personnel et en moyens matériels et financiers conséquents dans

²⁵ Lire AfriMap, RDC : Le secteur de la justice et Etat de droit, juillet 2013, P.160

un pays où la modicité du budget du secteur judiciaire est criante et où le déficit en termes de personnel judiciaire est considérable.²⁶

4. Portée de la réforme du cadre légal et conséquences éventuelles.

La réforme du cadre légal électoral devrait porter sur une révision de la Constitution et l'adoption de trois lois électorales spécifiques pour les élections locales, provinciales, et nationales. Ces révisions touchent essentiellement : (1) la loi applicable, en instituant le principe d'une loi spécifique pour chaque élection ; (2) le changement du mode de scrutin des députés provinciaux qui passerait du suffrage universel direct et secret au suffrage universel indirect ; (3) le corps électoral pour l'élection des députés provinciaux, gouverneurs, vice-gouverneurs et sénateurs. Les élections indirectes et le changement du corps électoral pourraient réduire la redevabilité des autorités élues et aggraver la corruption, puisque les élections indirectes sont beaucoup plus faciles à acheter que les élections directes.

5. L'isolation perceptible de la CENI et son impact sur la participation des partis politiques et de l'électorat au scrutin

La CENI et son Président sont manifestement isolés. Les prises de positions de cette institution sur les élections semblent ne pas prendre en compte le contexte social et politique dans lequel la préparation des prochaines élections se situe. La CENI met en avant son indépendance telle que prévue par la Constitution et la Loi organique sur son organisation et son fonctionnement. Mais l'indépendance de la CENI n'est pas une fin en soi. Elle est utile pour permettre à la CENI de remplir des objectifs plus importants, essentiels à la crédibilité du processus électoral. Un de ces objectifs, que la CENI ne semble pas percevoir, est le rôle qu'elle peut jouer face à l'impératif de bâtir un consensus politique autour des élections, consensus sans lequel les prochaines élections courent un risque sérieux de contestation. En effet, l'analyse de la perception sociale et politique, autour des élections renseigne que le plus grand défi de la CENI, ne se situe pas dans la technicité de son action, mais dans sa capacité de générer la confiance, tant dans le chef des partenaires principaux (à savoir les partis politiques et potentiels candidats indépendants), que de celles de la société civile, de la population et des partenaires au développement. Si la CEI de 2006 avait partiellement relevé ce défi, la CENI de 2014 en est encore très loin. Il est clair que l'actuelle CENI est partie dès son installation avec un capital-confiance relativement faible, et ce, du fait notamment du passif des élections de 2011 et du profil de son Président d'alors, considéré par plusieurs acteurs politiques de l'opposition et par une frange de la société civile, comme un proche de la Majorité présidentielle et du Président sortant. Cette méfiance a été étendue au Président actuel de la CENI, également soupçonné de proximité avec la Majorité présidentielle, mais aussi en raison du fait qu'il n'a pas bénéficié de l'appui de sa propre église, l'Eglise catholique congolaise, lors de sa désignation alors qu'il était censé représenter la société civile dans sa composante confession religieuse. Si ce handicap n'est pas levé, et si la CENI et son Président ne rectifient pas urgemment le tir, la CENI risque de se retrouver dans une situation où techniquement et peut-être financièrement elle bénéficierait des ressources requises, mais politiquement elle serait dans l'incapacité de jouer un rôle crédible.

Conclusion et considérations politiques

²⁶ Idem, P.25

Si la CENI maintient sa décision d'organiser les élections locales, municipales et urbaines en 2015, il s'agira manifestement d'élections dont la préparation risque d'être bâclée, surtout au vu des retards qui se sont accumulés. Il y a une forte possibilité que des partis politiques, en particulier ceux de l'opposition, contesteront cette démarche et pourraient décider de boycotter ces élections, ce qui prolongera la crise de légitimité pour les autorités et institutions issues de ces élections, mais aura aussi une incidence sur la coloration politique du pouvoir local, municipal et urbain qui sera acquis à une Majorité au pouvoir mieux préparée et maîtrisant les forces politiques et sécuritaires au sein des provinces, avec pour incidence un coup majeur porté au pluralisme politique en RDC.

Cette analyse nous amène à plusieurs considérations liées au fonds et au processus électoral:

1. *Promouvoir le consensus* : Le plus grand défi pour le processus électoral c'est son manque de légitimité. En lieu d'imposer un calendrier ou un mode de scrutin, il est impératif de forger un consensus entre les acteurs principaux. Il revient donc à la CENI d'accepter d'ouvrir des consultations sérieuses avec l'opposition et la société civile sur l'avenir du processus électoral congolais. L'Assemblée nationale semble ne pas être le cadre idéal et unique pour promouvoir un tel consensus et un rapprochement entre acteurs, à cause de la règle de la majorité et de sa représentation, bien qu'il faille rappeler qu'en 2012, elle avait avec succès préconisé la suspension du Calendrier électoral de Ngoy Mulunda et le changement de leadership de la CENI ;
2. *Effectuer un audit du fichier électoral* : La fiabilisation dont la CENI parle ne suffira pas d'adresser les problèmes avec le fichier actuel. Il est crucial que un audit soit effectué, et que le processus soit transparent et ouvert aux partis politiques et à la société civile ;
3. *Reporter les élections locales, reconsidérer le recensement et le calendrier électoral*: Il revient au peuple congolais et ses représentants de choisir le mode de scrutin et calendrier des élections. Néanmoins, il sera difficile de tenir les élections locales, conduire un recensement administratif, et tenir les élections nationales avant fin 2016.

Nous avons présenté les obstacles administratifs, réglementaires, et légaux qui restent à surmonter pour organiser les élections locales. Compte tenu de ces défis, il vaudrait mieux de les reporter pour 2017, pour pouvoir délimiter les circonscriptions électorales, mettre en place les tribunaux nécessaires, et identifier les zones les plus à risque et se rassurer d'un plan de sécurisation spécifique de ces zones. De la même façon, un recensement s'est avéré absolument nécessaire, mais ne devrait pas retenir le calendrier électoral en otage ;

4. *Renforcer les capacités des autres institutions électorales* : D'autres acteurs jouent un rôle important en tant que garants du respect des libertés publiques et des droits humains avant, durant et après le scrutin. Les Cours et tribunaux entant que voies de recours jouent un rôle fondamental. Ainsi leur capacité d'agir en toute indépendance et impartialité, ainsi que la qualité des ressources humaines attachées à cette tâche sont primordiales. De la même façon, les forces de sécurité qui doivent être réformées pour jouer un rôle républicain et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) en tant qu'institution de régulation des médias. Ce n'est que par la convergence de tous ces acteurs, la bonne foi des partis politiques, ainsi que la qualité de la préparation et de la participation de l'électorat, qu'un parachèvement apaisé du cycle électoral est possible ;

5. *Fournir les moyens financiers et légaux nécessaires* : Le Gouvernement est censé doter la CENI des moyens financiers nécessaires à son action et lui fournir l'appui politique utile. Le Parlement doit pouvoir garantir l'existence dans les temps d'un cadre légal adapté, respectueux des processus législatifs et impersonnel. Il doit en outre garantir le vote d'un budget conséquent pour l'organisation des scrutins et le fonctionnement de l'institution CENI. Les partenaires étrangers du processus et la société civile joueront un rôle déterminant. Ils devront trouver un équilibre, en conditionnant leur soutien au processus à l'obtention d'un minimum de consensus politique, mais sans ébranler le processus.

Dans un scénario comme dans un autre, la grande inconnue reste le comportement du peuple congolais, qui dans sa manière de voter a démontré une maturité et un réalisme nettement plus élevés que ce qui aurait pu être imaginé par les acteurs politiques et les observateurs externes de la vie politique congolaises. C'est ce peuple qui malgré les irrégularités et fraudes ayant marqué les élections de 2011, a remercié la grande majorité des élus nationaux issus des élections de 2006, c'est ce peuple dont la vigilance en 2011 a contribué à identifier et déjouer plusieurs tentatives de tricherie sur l'ensemble du territoire congolais. C'est ce peuple dont la CENI et tout acteur engagé devront veiller à préserver l'espace d'expression démocratique et la capacité à s'élever au-delà de la pensée bipolaire dans laquelle veulent souvent les maintenir les acteurs politiques.

Il n'est pas encore tard pour effectuer ces changements. On peut imaginer qu'un environnement électoral assaini par un consensus préalable sur le temps, les efforts et les moyens de contrôle démocratique à consacrer à une remise à plat des cadres démographiques et territoriaux, ouvrira l'espace politique et permettra l'épanouissement d'un débat politique plus élaboré et moins limité à la seule lutte pour le pouvoir suprême.