

Réforme de la Ceni en RDC

De nécessaires garde-fous à l'impossible dépolitisation





Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant à but non lucratif qui s'efforce de comprendre et d'expliquer la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous menons des recherches rigoureuses sur différents aspects du conflit qui sévit en République démocratique du Congo. Toutes nos recherches s'appuient sur une profonde connaissance historique et sociale du problème en question. Nos bureaux se trouvent au Centre de coopération internationale de l'Université de New York.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur les sites suivants : www.congoresearchgroup.org et www.gecongo.org.



Table des matières

Résumé.....	4
Introduction	5
Dans une impasse démocratique	6
Genèse de la politisation de la Ceni	7
<i>La politisation de la Ceni, héritage de Sun City</i>	7
<i>La persistante influence politique sur la Ceni</i>	9
Une nouvelle Ceni, pour quoi faire ?.....	12
Initiatives multiples et difficile consensus	12
<i>La tête de la Ceni sujette à controverse</i>	14
Pas facile d'initier une réforme de la Ceni.....	17
<i>Le cas de la « proposition de loi organique Lutundula »</i>	19
<i>Les « ajustements » de Lutundula</i>	19
Telle Ceni, telles élections : les bonnes pratiques.....	21
Composition équilibrée, premier garde-fou à l'impossible dépolitisation de la Ceni.....	21
Autres garde-fous et modèles inspirants.....	22
Renforcer la redevabilité des membres de la Ceni	23
Conclusions et recommandations.....	25
Références	27



Résumé

À deux ans des prochaines échéances électorales en République démocratique du Congo (RDC), la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) attend sa nouvelle restructuration. Il en est ainsi avant chaque cycle électoral. Après trois expériences décevantes d'une Ceni sous le joug des partis politiques, héritage du processus de paix de Sun City au début des années 2000, l'idée d'une dépolitisation totale de la Ceni est à l'ordre du jour, surtout du côté des organisations de la société civile. Mais une fois confrontée à la réalité politique congolaise, cette idée s'étiole. Les parties prenantes au processus électoral se méfient les unes des autres et comptent bien sur la présence de leurs représentants, ou du moins de leurs délégués, au sein de la commission électorale pour que ces derniers veillent sur leurs intérêts.

Ce rapport décrypte cette impossible dépolitisation de la Ceni à laquelle il oppose des garde-fous susceptibles de minimiser l'influence politique et de garantir la crédibilité du processus électoral à venir. Certes, dans le pays, des initiatives encourageantes, à l'instar de la proposition de loi du député Christophe Lutundula, préconisent déjà quelques ajustements dans ce sens. Mais il faudrait aller encore plus loin. Il est indispensable de proposer d'autres solutions radicales. Les objectifs étant les suivants : renforcer la transparence de la gestion électorale et la redevabilité des animateurs de la future commission électorale, rétablir l'équilibre dans la composition de cette dernière et encadrer le processus de désignation de ses membres. Pour ce faire, il serait envisageable de soumettre le choix des animateurs de la future Ceni à une double validation, d'instaurer un audit régulier interne et externe de la gestion de la Ceni et d'encourager les mécanismes de transparence opérationnelle d'un bout à l'autre du processus électoral, c'est-à-dire de la passation des marchés publics à la publication des résultats bureau de vote par bureau de vote.

Le président de la République, en tant que garant constitutionnel du bon fonctionnement des institutions, est la personnalité la mieux placée pour impulser une dynamique de réformes électorales, en proposant aux parties prenantes un cadre d'échange sur la question. D'autant qu'il est aujourd'hui impérieux que les Congolais reprennent confiance dans le processus électoral avant les prochains scrutins, prévus en 2023. Sinon, le pays demeurera dans une impasse démocratique et continuera à dépenser des sommes colossales pour organiser des élections, dont les résultats ne refléteront guère la réalité des choix des électeurs.



Introduction

Après trois cycles électoraux inachevés et controversés, l'heure est à nouveau au débat sur les réformes électorales en République démocratique du Congo (RDC). Des initiatives se multiplient au sein des organisations de la société civile. Et les acteurs politiques ne sont pas en reste. Au contraire, plusieurs d'entre eux se sont affairés ces derniers mois pour tenter d'ouvrir des discussions sur le processus électoral. Mais, au Congo comme ailleurs, le chantier des réformes électorales est souvent délicat, nécessitant des choix audacieux. D'autant que, depuis 2006, chaque cycle électoral congolais s'accompagne de son lot de réformes et de contestations électorales. La fin de la « crise chronique de légitimité¹ », promise dans la Constitution de 2006, n'a ainsi jamais eu lieu. Et la proclamation de Félix Tshisekedi, fils de l'opposant historique Étienne Tshisekedi, comme vainqueur de la présidentielle du 30 décembre 2018, n'a pas changé la donne.

Depuis 2006, le système électoral du pays ne cesse ainsi de montrer ses limites. Ce fut particulièrement le cas lors des élections de 2011 et 2018. Pour assurer l'intégrité des prochaines élections, plusieurs réformes sont nécessaires, notamment celles liées au fichier électoral, aux modes de scrutins, au financement des partis politiques, aux contentieux électoraux et à l'accès aux médias.

Dans le cadre de ce rapport, le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) se focalise sur la problématique de la restructuration de la Commission électorale nationale indépendante (Ceni). Le contrôle de cette institution, pouvoir organisateur de ces élections, est devenu un enjeu primordial pour conquérir ou conserver le pouvoir. Il s'agit là d'un héritage de l'« Accord global et inclusif sur la transition en RDC », signé fin 2002 à Pretoria et adopté début 2003 à Sun City. Ce dernier a ouvert la voie de la politisation de l'organisme congolais de gestion des élections, en soumettant la composition de celui-ci au principe du « partage équitable² » des responsabilités entre les parties prenantes au processus. Ainsi, au gré des rapports de force politiques, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission électorale mutent et se retrouvent, avant chaque cycle électoral, au centre de tensions. Les changements qui y sont opérés n'étant toujours pas de nature à renforcer la confiance des uns et des autres dans le processus électoral.

À quelles conditions une Ceni réformée pourrait-elle baliser la voie vers des élections qui respectent le choix du peuple congolais ? Face à l'influence politique persistante sur la Ceni, qui rend difficile, voire impossible, une dépolitisation totale de cette commission électorale, quels seraient les garde-fous nécessaires à mettre en place pour garantir l'intégrité des futurs scrutins et, surtout, comment s'y prendre ? Dans les pages qui suivent, le GEC essaie de répondre à ces problématiques et de proposer quelques pistes, inspirées, entre autres, des bonnes pratiques de gestion électorale sur le continent africain³.



Dans une impasse démocratique

Depuis près de deux décennies, le pays aspire à un nouvel ordre politique, exempt de toute crise de légitimité. En avril 2003, après plus de quatre ans de conflit armé, les belligérants viennent de conclure, à Sun City, l'« Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo ». En plus du partage, entre les parties prenantes, des responsabilités au sein des institutions et des entreprises d'État, il est alors question de redonner au peuple, dans les 36 mois qui suivent, son droit légitime à choisir ses dirigeants, à travers l'organisation d'élections nationales, provinciales et locales. Trois cycles électoraux plus tard, le compte n'y est toujours pas : les commissions électorales successives ont certes organisé des élections, mais toutes ont été sujettes à des contestations multiples, de la part des candidats, des électeurs, des organisations de la société civile et des experts indépendants. L'impartialité de l'institution organisatrice des scrutins, l'égalité des chances des candidats et la transparence des opérations électorales ont été remises en cause.

Lors du scrutin présidentiel du 30 décembre 2018, par exemple, la fuite d'un décompte partiel des résultats de la présidentielle, provenant de la base de données de la Ceni et représentant 86% des suffrages exprimés⁴, laissait transparaître une victoire haut la main de l'opposant Martin Fayulu, candidat porté par la coalition Lamuka, avec 59,42 %. Score quasi similaire à celui révélé par un rapport d'observation électorale de la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco)⁵, dont les 39 824 observateurs avaient pu vérifier jusqu'à 71,53% des suffrages exprimés, grâce à la méthode de « comptage parallèle des voix (PVT) ». Les résultats provisoires de la Ceni⁶, confirmés par la suite par la Cour constitutionnelle, avaient donné Félix Tshisekedi vainqueur de ce scrutin présidentiel à un tour, avec 38,57%. Il sera difficile de connaître la vérité car la Ceni n'a jamais voulu publier les résultats de différents scrutins « bureau de vote par bureau de vote », comme l'exigeaient certains candidats. « Ce n'est pas une obligation légale⁷ », se défend toujours Corneille Nangaa, son président⁸.

Depuis, Martin Fayulu revendique le statut de « président élu » et conteste la légitimité du nouveau chef de l'État. Des acteurs politiques et de la société civile manifestent la même défiance envers les résultats officiels des législatives, des sénatoriales et des provinciales. Tous ces scrutins ont souffert du manque de transparence d'un bout à l'autre du processus, de la phase d'identification des électeurs à celles de la publication des résultats et des contentieux électoraux. Dans un sondage mené par le GEC avec le Bureau d'études, de recherches, et de consulting international (Berci), publié au mois de juin 2019, 50 % des personnes interrogées estimaient que la présidentielle de 2018 avait été « très probablement » ou « probablement » truquée⁹.

Au cours de la même enquête, 56 % des répondants avaient affirmé ne pas faire confiance à la Ceni¹⁰. Au regard de ses attributions légales, cette importante¹¹ « institution d'appui à la démocratie » devait pourtant être l'organe clé pour l'organisation des élections transparentes dans le pays. Mais, en RDC, cycle électoral après cycle électoral, les élections perdent toute leur essence. L'une des racines de ce paradoxe se trouve dans le schéma même de la désignation des membres de la commission électorale.



Genèse de la politisation de la Ceni

En RDC, avoir la mainmise sur la Ceni est l'enjeu majeur du processus électoral. À chaque cycle électoral, le pouvoir politique s'évertue à garder le contrôle de l'« institution d'appui à la démocratie », n'hésitant pas à se tailler sur mesure l'arsenal législatif électoral. Député et initiateur d'une nouvelle proposition de loi organique modifiant celle portant organisation et fonctionnement de la Ceni, Christophe Lutundula le regrette : « L'enjeu du pouvoir, ce n'est plus les élections mais la "caporalisation" de la Ceni¹². » Pourtant, comme l'écrivent le cardinal Fridolin Ambongo et le Dr. André Bokundoa, respectivement président et vice-président du présidium de la plateforme des confessions religieuses, « la désignation des membres de la Ceni et de son président ne peut être transformée en un lieu de conquête ni de conservation du pouvoir¹³. » D'autant que cette volonté persistante des parties prenantes aux élections de contrôler la commission électorale ne cesse de battre en brèche les exigences d'indépendance de cette dernière et de rendre vaine toute volonté de dépolitisation totale de cette institution électorale.

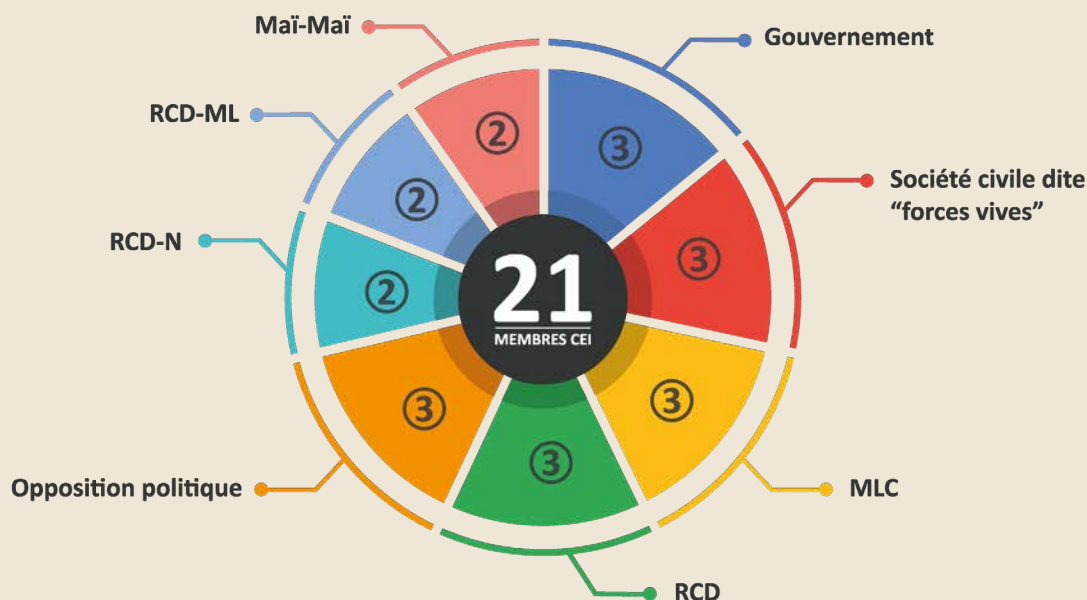
La politisation de la Ceni, héritage de Sun City

La politisation de la Ceni ne date pas du cycle électoral de 2018-2023. Elle remonte à la genèse même de l'organisme de gestion des élections en RDC. Certes, l'esprit de l'Accord de Sun City, adopté en 2003, préconisait la mise en place d'une commission électorale indépendante, censée garantir aux uns et aux autres des « élections libres et démocratiques¹⁴ » dans un contexte post-conflit. Mais ce compromis politique portait également les germes d'instrumentalisation politique de la commission électorale à venir, en soumettant la composition de celle-ci au « principe de l'inclusivité et du partage équitable entre les composantes et entités au dialogue inter-congolais¹⁵. »

Abondant dans le même sens, la loi du 5 juin 2004, adoptée pendant la transition, achève de consacrer le principe : aux côtés des organisations de la société civile, des formations politiques se voient octroyer le droit de désigner des délégués de la commission électorale. Elles ne s'interdiront donc pas de porter leur choix sur leurs partisans, la seule restriction pour ces derniers étant de ne pas briguer de mandat électif pendant les élections en cours de préparation¹⁶. Dès sa première version, l'organisme congolais de gestion électorale, baptisé Commission électorale indépendante (CEI), sera ainsi constitué « de manière paritaire¹⁷ » entre les huit parties prenantes aux négociations politiques : d'un côté, les cinq « composantes » au dialogue inter-congolais constituées de représentants de la société civile, dite « forces vives », ceux du gouvernement, de l'opposition politique et des groupes rebelles du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et du Mouvement de libération du Congo (MLC) ; de l'autre côté, les trois « entités » constituées de délégués du RCD-National (RCD-N), du RCD-Mouvement de libération (RCD-ML), et ceux des milices Mai-Mai.



Composition "paritaire" : les 21 membres de la CEI



À l'époque, comme la composante « forces vives » est la seule à ne pas décrocher un poste de vice-président de la République, il lui est accordé la présidence de toutes les institutions d'appui à la démocratie, la CEI comprise. Un consensus interne au sein des personnalités et organisations de la société civile confiera par la suite aux confessions religieuses la responsabilité de désigner le futur président de la commission électorale¹⁸. Ce faisant, les parties prenantes espèrent alors garantir un certain équilibre des pouvoirs, les sept autres postes du bureau de la CEI revenant aux délégués désignés par les autres protagonistes, c'est-à-dire les sept composantes et entités restantes, en raison d'un membre par partie prenante. Cette structuration de la composition de la commission électorale visait ainsi à garantir, d'une certaine manière, que l'institution électorale ne tombe pas sous le contrôle d'un seul camp politique.

Mais le temps a démontré aujourd'hui les limites de ce modèle. Car, très vite, la présidence de la République a su coopter des membres clés de cette institution¹⁹. Par exemple, expert au service d'études stratégiques attaché au cabinet du chef de l'État, l'abbé Apollinaire Malumalu Muholungu s'était fait désigner président de la CEI pour le compte de la société civile. Ce qui lui vaudra des soupçons de connivence avec le régime de Joseph Kabila²⁰.

Outre ce bureau à huit délégués, au niveau national, la CEI sera aussi composée d'une assemblée plénière - « organe de conception et d'orientation » ayant la charge de procéder à l'évaluation interne de la structure - et de commissions spéciales.



La persistante influence politique sur la Ceni

Les résultats contestés des élections organisées fin 2006 par la CEI mettent fin à la transition « 1 + 4 » et à son principe du « partage équitable » des responsabilités à tous les niveaux. Débarrassé de ses quatre vice-présidents et proclamé vainqueur du scrutin présidentiel, Joseph Kabila redevient le seul maître à bord. Majoritaire à l'Assemblée nationale, le chef de l'État n'hésite pas à pousser son avantage dans la future administration électorale. Adieu l'assemblée plénière ! Exit également la société civile et toutes les autres composantes du dialogue intercongolais dans le choix des animateurs de la Ceni naissante. La nouvelle loi en la matière ne laisse désormais cette liberté qu'à la majorité et à l'opposition parlementaires : la première choisit quatre membres parmi les « personnalités indépendantes reconnues pour leur compétence, leur intégrité morale, leur probité, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité », la seconde trois²¹. Cette reconfiguration anihile ainsi l'équilibre des pouvoirs au sein de la nouvelle commission électorale.

Aussi, l'obligation légale de choisir les membres de la Ceni parmi les « personnalités indépendantes » est par ailleurs restée floue et inefficace : elle ne définit pas ce que la loi entend par « personnalités indépendantes ». En conséquence, les deux camps, majorité et opposition, ne s'empêcheront pas de désigner des représentants qui leur sont proches et redevables, maintenant ainsi la politisation de l'institution électorale²². C'est le cas notamment du pasteur Daniel Ngoy Mulunda²³, qui se présentait comme « conseiller spirituel » du président Joseph Kabila et a battu campagne pour ce dernier en 2006, propulsé, en février 2011, président de la Ceni.

Cette nouvelle législation électorale octroie pour la première fois au chef de l'État le pouvoir d'investir les membres de la Ceni, après leur entérinement par l'Assemblée nationale. S'en suit une série d'autres modifications de la Constitution et des textes légaux avec des incidences sur le système électoral, notamment le passage de deux tours à un tour pour le scrutin présidentiel²⁴. C'est donc à travers le prisme de la famille politique majoritaire que la Ceni organise, le 28 novembre 2011, les élections présidentielle et législatives. Non sans de graves irrégularités telles que rapportées par plusieurs missions d'observation nationales et internationales. Par exemple, il était impossible aux 32 millions d'électeurs inscrits de vérifier, un mois avant le jour du scrutin, comme le prévoyait la loi, si leurs noms figuraient effectivement sur les listes électorales. Impossible également aux observateurs indépendants et aux témoins de candidats d'accéder à toutes les étapes du processus de compilation des résultats. Cela conduira notamment le Centre Carter à pointer « un manque de crédibilité dans les résultats présidentiels et législatifs²⁵ », lesquels donneront respectivement le président sortant, Joseph Kabila, vainqueur et octroieront à ce dernier une majorité à l'Assemblée nationale. Des résultats qui « ne sont conformes ni à la vérité ni la justice²⁶ », ajoutera de son côté le cardinal Laurent Monsengwo, alors archevêque de Kinshasa.

En prévision des élections à venir en 2016 s'opère un deuxième ajustement dans la composition de la Ceni en avril 2013. Cette nouvelle restructuration ressuscite l'architecture initiale de la première CEI, issue de l'« Accord global et inclusif » : l'assemblée plénière est réintroduite, la société civile « représentée par trois délégués²⁷ », dont le président de la Ceni, contre six délégués pour la majorité et quatre pour l'opposition. Pour l'élite politique dirigeante, l'enjeu reste le même : peser dans l'administration électorale pour pouvoir influencer ses déci-



sions. D'ailleurs, passant littéralement outre l'obligation - finalement paradoxale - de choisir leurs « délégués » parmi des « personnalités indépendantes », les composantes, majorité et opposition en particulier, ont envoyé, une fois de plus, à la Ceni des membres des partis politiques et des personnalités présentées comme indépendantes mais, en réalité, proches de l'un ou l'autre camp.

De ce qui précède, il ressort que la classe politique s'évertue toujours à maintenir une certaine influence sur l'organisation et la composition de la Ceni. Aujourd'hui encore, malgré les plaidoyers de certaines organisations de la société civile appelant à la dépolitisation totale de la future commission électorale, certaines parties prenantes au processus électoral à venir ne semblent pas prêtes à s'inscrire dans cette voie. « Personne n'est disposé à confier son sort à une Ceni dépolitisée qui ne serait dirigée que par des membres de la société civile alors que nous savons que la société civile congolaise est elle-même très politisée », confirme un membre du « G13²⁸ », groupe des personnalités signataires de l'« appel en faveur d'un consensus national sur les réformes électorales²⁹ ». Ce texte a été publié le 11 juillet 2020, avant une série de consultations initiée par le « G13 », entre le 28 juillet et 29 août 2020, auprès des acteurs politiques et de la société civile.

Dans le contexte politique congolais actuel, marqué, entre autres, par la méfiance des uns et des autres, la dépolitisation de la Ceni apparaît de plus en plus comme un vœu pieux. En témoigne notamment la proposition de loi portée par Christophe Lutundula, alors député d'opposition, qui ne touche nullement au droit des politiques à désigner les membres de la future Ceni³⁰. Cette piste n'a d'ailleurs pas été retoquée par Azarias Ruberwa, ministre d'État chargé de la Décentralisation et des Réformes institutionnelles, appelé à donner des avis et observations du gouvernement sur cette proposition de loi. Opposition et majorité se rangent donc sur la même ligne lorsqu'il s'agit du maintien de l'influence politique sur la composition de la prochaine commission électorale.

Perçue comme une déviation par ceux qui la dénoncent, la politisation de l'administration publique, à l'instar de la Ceni, dispose de quelques arguments qui plaident en sa faveur³¹. L'apolitisme étant très souvent une illusion, elle permettrait entre autres au pouvoir politique de « se protéger en nommant ses affidés », de « briser les résistances liées à une administration attachée au gouvernement précédent », d'« instaurer un large *turn-over* », ou de disposer d'une administration « plus représentative des groupes composant la société ».



L'INDÉPENDANCE DES MEMBRES DE LA CENI UN VIEUX CASSE-TÊTE LÉGAL

En 1959

La responsabilité d'organiser les communales revient aux membres de la Chambre des représentants de l'administration de l'État (devenue plus tard ministère de l'Intérieur), avec le contrôle de représentants des partis politiques.

En 1957

La Commission administrative chargée des élections, structure non indépendante, organise les élections communales.

De 1963 à 1965

Le ministère de l'Intérieur est chargé d'organiser les référendums populaires de 1963 et 1964 ainsi que les communales à Léopoldville de 1965 et les élections législatives et provinciales.

De 1965 à 1994

Sous la deuxième République, le Comité central du Mouvement populaire de la Révolution (MPR), organe du parti-État, a la charge de l'organisation des scrutins à tous les niveaux.

En 1994

L'Acte constitutionnel de la transition institue la Commission nationale des élections (CNE), censée être « autonome, neutre et dotée de la personnalité juridique ». Mais la CNE ne verra pas le jour.

De 2004 à 2010

La loi exige que tous les délégués des composantes désignés pour siéger à la commission électorale prennent l'« engagement solennel et par écrit de ne briguer aucun mandat électif pendant les élections en cours de préparation. »

De 2010 à 2013

La loi impose à la majorité et à l'opposition parlementaires de choisir ses représentants à la Ceni parmi des « personnalité indépendantes », ces dernières ne devant pas représenter des intérêts partisans au sein de la commission électorale

De 2013 à 2018

La loi réintroduit la notion des « délégués » comme membres de la Ceni, mais s'absient de leur retirer le caractère de « personnalité indépendantes. »



Une nouvelle Ceni, pour quoi faire ?

Pour les élections prévues en 2023, la réforme de la Ceni s'apprête à se retrouver à nouveau au centre des débats sur la transparence (ou non) du processus électoral. Les parties prenantes en sont conscientes : la Ceni actuelle n'inspire pas confiance. Tout le monde, majorité politique³² comprise, consent à la réformer. « Nous y travaillons depuis des mois : nous pouvons dire aujourd'hui que nous avons également des idées à mettre sur la table pour une prochaine restructuration de la Ceni. Ce sera donc proposition contre proposition³³ », indique, sans plus de détails, un haut responsable du Front commun pour le Congo (FCC), plateforme politique de l'ancien président Joseph Kabila. « Il nous faut aujourd'hui des réformes de transition, estime pour sa part le député Delly Sesanga, membre du G13³⁴. Nous devons aller vers une commission électorale quasi permanente à même d'organiser des élections libres et transparentes. Ce n'est que de cette manière que les acquis antérieurs seront préservés et que l'on évitera de réformer la Ceni à la veille de chaque cycle électoral. »

Initiatives multiples et difficile consensus

Plusieurs réflexions sont amorcées ici et là au sujet de la trajectoire que devrait prendre la future commission électorale, mais aussi sur les nouvelles modifications à apporter au système électoral. C'est le cas de l'« appel en faveur d'un consensus national sur les réformes électorales³⁵ », publié le 11 juillet 2020 à Kinshasa et signé par 12 « personnalités politiques et sociales de différentes tendances³⁶ », essentiellement des députés nationaux. Au départ, l'idée ici consiste en l'organisation d'un « forum strictement limité au processus électoral en vue de baliser la voie à un processus électoral transparent et apaisé à l'horizon 2023 ». Parmi les propositions soutenues par ce groupe : le rétablissement des deux tours pour le scrutin présidentiel, le nivellement de la décentralisation aux territoires, villes et communes³⁷, l'élargissement de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, mais aussi la réforme de la Ceni. À l'arrivée, devant les réticences du FCC de débattre de toutes ces questions en dehors des institutions, les signataires de cet appel du 11 juillet se sont résolus à déposer une proposition de loi modifiant l'actuelle loi électorale, après une série de consultations de quelques acteurs politiques et sociaux.

De leur côté, durant quatre jours, du 9 au 12 septembre, plusieurs organisations de la société civile³⁸ ont organisé des « journées nationales de réflexion sur les réformes électorales » à Kinshasa. Là aussi, l'objectif central demeure la recherche de solutions en vue de rendre le prochain processus électoral crédible et transparent. Et pour ces structures de la société civile, cela passerait, entre autres, par la dépolitisation de la commission électorale congolaise. Dans le référentiel sanctionnant leurs travaux, elles recommandent ainsi la mise en place d'une « Ceni exclusivement citoyenne³⁹ ». Mais, comme nous l'avons démontré plus haut, les politiques ne se montrent pas, pour l'instant, disposés à accepter l'avènement d'une telle commission électorale.



Parallèlement à ces initiatives, Martin Fayulu porte, lui, une « proposition de sortie de crise⁴⁰ » qui appelle à la création d'un « Haut-conseil national des réformes institutionnelles (HCNRI) ». Pour ce leader de la coalition de l'opposition Lamuka, des « réformes urgentes et nécessaires, notamment celles liées à la restructuration de la Ceni, au juge électoral et à la loi électorale elle-même⁴¹ », doivent être discutées dans un cadre extra-institutionnel. À son sens, les échanges préalables devront ainsi se dérouler entre les « parties prenantes politiques », FCC de Joseph Kabila et Cap pour le changement (Cach) de Félix Tshisekedi d'un côté et, de l'autre, Lamuka⁴², avec une présence experte de la société civile. Un format de discussion en dehors des institutions issues des élections du 30 décembre 2018, taxées d'« illégitimes » par Martin Fayulu, qui n'accorderait à l'Assemblée nationale qu'un rôle d'entérinement des propositions ainsi décidées par le HCNRI.

La réponse du FCC aux initiatives portées par le « G13 », par Martin Fayulu ou encore aux recommandations de la société civile, reste toujours la même. « Tout débat ayant trait aux réformes électorales doit se dérouler dans le cadre institutionnel, conformément à la Constitution et aux lois de la République⁴³ », a fait savoir, le 29 juillet, la conférence des présidents de ce regroupement politique pro-Kabila.

Le consensus autour de cette question s'annonce d'ores et déjà difficile. Le professeur Bob Kabamba en a d'ailleurs fait l'expérience. Son « Forum du consensus sur la réforme électorale efficiente en RDC », organisé fin août à Kinshasa, n'a pas obtenu le succès escompté, notamment à cause de son rejet par le FCC. D'ailleurs, si la tendance actuelle penche vers une nouvelle restructuration de l'actuelle commission électorale, à l'instar de ce qui a été fait au début de chaque cycle électoral, le « rapport général du processus électoral de 2012 à 2019 », rédigé par l'équipe sortante de la Ceni et que le GEC a pu consulter, ne fait nullement mention de la nécessité de revoir l'organisation de la Ceni et le principe de désignation de ses membres.

Le document de 271 pages, déposé au bureau de l'Assemblée nationale, souligne en revanche que, dans la perspective des réformes électorales à venir, « l'enjeu principal des options éventuelles à lever est de rationaliser et d'optimiser le processus électoral notamment par la réduction de son coût à travers la constitution du registre d'état civil, la réduction du nombre de scrutins [un cycle électoral congolais en compte actuellement 11⁴⁴], de partis politiques (602) et regroupements politiques (71)⁴⁵ ». Corneille Nangaa, président sortant de la Ceni, ne voit en effet « aucun problème⁴⁶ » dans la structuration actuelle du bureau de la commission électorale. « Nous devons nous demander si la Ceni a encore une raison d'être dans notre pays. Si oui, il n'y a donc pas besoin de modifier sa loi organique [sur la Ceni]. Mais si nous estimons que nous n'avons plus besoin d'elle, il faudra alors commencer à réfléchir aux modalités d'organisation des élections par le ministère de l'Intérieur, comme cela se fait dans plusieurs autres pays⁴⁷ », tranche-t-il.

Pourtant, l'intérêt des acteurs politiques et sociaux se cristallise sur la réforme de la Ceni. « Sans doute parce que 2023 est encore loin⁴⁸ », tente de justifier l'un d'entre eux. Pour le moment, une question divise. Faut-il commencer par une éventuelle (re)restructuration de la Ceni ou doit-on d'abord désigner ses membres et surtout son président ? Très vite, la deuxième option prend le dessus.



La tête de la Ceni sujette à controverse

Une année après l'expiration du mandat du bureau actuel de la Ceni, la machine se met finalement en branle début juin 2020 lorsque les huit confessions religieuses reconnues en RDC se réunissent, sur recommandation du bureau de l'Assemblée nationale, pour désigner le prochain président de la Ceni. C'est à elles que revient, depuis le compromis de Sun City, cette responsabilité. Réunis au complexe scolaire cardinal Monsengwo, les 8 et 9 juin, les chefs des confessions religieuses ne parviennent pas à s'entendre sur un nom. Puis, la situation devient confuse.

D'un côté, la Cenco et l'Église du Christ au Congo (ECC), les deux principaux membres de cette plateforme de la société civile, annoncent, dès le 10 juin, qu'« après échanges et évaluations, il n'a pas été possible de dégager un consensus sur une personne qui représente les valeurs auxquelles tiennent les confessions religieuses, entre autres le professionnalisme, l'éthique et l'indépendance vis-à-vis des acteurs politiques⁴⁹ ». De l'autre côté, les six autres confessions religieuses - l'Église kimbanguiste se retirera plus tard - transmettent à l'Assemblée nationale, le 9 juin, un procès-verbal de désignation de Ronsard Malonda, jusqu'ici secrétaire exécutif national de la Ceni, au poste de président de la commission électorale. Ce dernier était donc au centre de l'organisation des élections décriées du 30 décembre 2018. La charte des confessions religieuses⁵⁰ consacre le consensus comme mode de décision, le vote ne pouvant intervenir qu'en l'absence de tout consensus. Pour la Cenco et l'ECC, la recherche du consensus devait donc se poursuivre, alors que les autres confessions religieuses en ont décidé autrement.

Souvent en désaccord sur la désignation du président de la commission électorale durant les précédents processus, cette fois-ci, la Cenco et l'ECC, qui occupent respectivement la présidence et la vice-présidence de la plateforme des confessions religieuses, accordent leurs violons. En effet, depuis deux ans, elles échangent, notamment à travers leurs commissions Justice et Paix respectives, sur la possibilité de mettre en place une structure commune de travail. Un rapprochement de points de vue qui a coïncidé avec l'arrivée, mi-août 2017, du pasteur André Bokundua-Bo-Likabe comme représentant légal de l'ECC, en remplacement de Mgr Marini Bodho, réputé proche de l'ancien président Joseph Kabila.

Aujourd'hui, il n'est donc pas surprenant de voir Cenco et ECC se retrouver dans le même camp et faire bloc contre la désignation de Ronsard Malonda. Pour elles, il n'est pas question d'accepter que la « plaque tournante technique⁵¹ » de l'organisation décriée des élections de 2018 devienne le numéro un de la future Ceni. Leur opposition à cette désignation s'accompagne de manifestations dans les rues de Kinshasa et d'autres villes du pays, à l'appel des mouvements de la société civile, des formations politiques, y compris le parti présidentiel Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS). À l'inverse, le FCC a jugé qu'il n'était « pas concerné⁵² » par la désignation de Ronsard Malonda et ne l'a pas remise en question.

Qu'à cela ne tienne, la Cenco et l'ECC soutiennent désormais l'option d'adopter des réformes électorales avant la mise en place de la nouvelle Ceni. En tout cas, la Cenco estime que le bureau de l'Assemblée nationale



l'a induite en erreur, en la poussant dans la procédure de désignation du président de la Ceni avant de procéder à des réformes du système électoral. À demi-mot, la Cenco admet qu'elle est allée vite en besogne. « L'Église catholique a reconnu dans une certaine mesure qu'elle a été piégée : elle a répondu de bonne foi à l'invitation de l'autorité institutionnelle ; ayant constaté par la suite qu'il y avait un piège, elle s'est ressaisie et tient à recadrer les choses en faveur de l'appel pour la réforme⁵³ », confirme Mgr Marcel Utembi, archevêque de Kisangani et président de la Cenco.

L'idée de la primauté des réformes est aussi partagée par un groupe d'organisations de la société civile qui se disent « acquiescentes aux réformes préalables à la désignation des membres de la Ceni » et qui recommandent entre autres à Félix Tshisekedi, président de la République, d'impulser avant tout une « réflexion nationale sur la réforme électorale⁵⁴ ». Parmi les organisations signataires, figurent le mouvement citoyen Lucha, la Ligue des électeurs, la Synergie des missions d'observation citoyenne des élections (Symocel) et Agir pour des élections transparentes et apaisées (AETA).

Dans l'entourage de Jeanine Mabunda, alors présidente de l'Assemblée nationale⁵⁵, l'on dénonce un « combat d'arrière-garde⁵⁶ ». Un de ses conseillers s'en explique : « On ne peut pas accepter de participer à un processus, d'y présenter des candidats et de revenir sur ce qui a été convenu parce qu'on a été minorisé lors du vote. C'est comme si on acceptait de jouer au football, puis que l'on se mettait à réclamer l'application des règles de volleyball pendant le match⁵⁷. » La réunion du 22 juin entre Jeanine Mabunda et les représentants de la plateforme des confessions religieuses n'y changera rien⁵⁸. La désormais ancienne présidente de l'Assemblée nationale estime que la chambre basse du Parlement congolais ne joue qu'un « rôle limitatif d'entérinement du choix fait par les confessions religieuses⁵⁹ (...) ».

Selon le règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁶⁰, une « commission spéciale » devait toutefois être mise en place en amont pour examiner le dossier, notamment le procès-verbal déposé par les six confessions religieuses, et soumettre ses avis et observations à la plénière de l'Assemblée nationale. Mais « cela n'a pas été fait!⁶¹ », tonne le député Christophe Lutundula qui dénonce également, entre autres griefs, le fait que le rapport de la Ceni sortante n'ait pas été examiné, comme lors de précédentes législatures, avant de procéder à cette phase de désignation du président de la commission électorale. Avec cet imbroglio dans le choix du prochain président de la Ceni, « les responsables des confessions religieuses ont démontré qu'eux aussi sont de plus en plus politisés. Devons-nous continuer à leur confier ce choix important du président de la commission électorale ? », interroge un membre du « G13⁶² ».

C'est dans ce contexte complexe et tendu que, le 2 juillet, l'Assemblée nationale, dominée par le FCC, entérine le procès-verbal controversé désignant Ronsard Malonda comme président de la Ceni. L'opposition et une large partie de la société civile, notamment la Cenco et l'ECC, y voient une volonté de la famille politique de Joseph Kabila de préserver sa mainmise sur l'institution électorale. « Curieusement, en dépit de la vérité rétablie par la haute hiérarchie de l'Église kimbanguiste au sujet de la candidature de M. Malonda (...), nous sommes indignés de constater que Mme la présidente de l'Assemblée nationale s'obstine à cautionner délibérément une telle forfaiture au plus [haut] niveau de l'État⁶³ », dénonce le présidium de la plateforme des confessions religieuses.



Pour la première fois depuis les premières élections de 2006, l'Assemblée nationale venait d'entériner le choix du président de la Ceni sans avoir procédé à l'audition du rapport de cette dernière, ni apporté des aménagements dans sa composition, son organisation et son fonctionnement. Il faut noter toutefois que, en l'état actuel de la législation électorale en RDC, la mise en place de la nouvelle équipe de la Ceni n'est soumise à aucun préalable, l'obligation légale incombant uniquement au bureau de la Ceni de « déposer un rapport annuel portant sur l'évaluation de ses activités à l'Assemblée nationale à la session de mars et à la fin de chaque processus électoral et référendaire⁶⁴ ». Aussi, le mandat des animateurs sortants de la Ceni a expiré depuis le mois de juin 2019. « Il fallait donc d'abord pallier cette situation et faire en sorte que cette institution d'appui à la démocratie soit fonctionnelle avec des dirigeants légitimes⁶⁵ », se défend un conseiller de l'ex-présidente de l'Assemblée nationale.

De fait, pour la famille politique de l'ancien président Joseph Kabila, le schéma semblait tout tracé. Avant d'envisager une quelconque réforme électorale, il s'agissait de mettre en place le nouveau bureau sur la base de la loi en vigueur. Le FCC voulait s'appuyer sur sa large majorité parlementaire pour conserver un certain contrôle sur la Ceni. En effet, ce sont les « forces politiques à l'Assemblée nationale » qui désignent 10 des 13 membres de la Ceni « à raison de six délégués pour la majorité » et de « quatre pour l'opposition », les trois autres membres étant choisis par la société civile. Autrement dit, jadis majoritaire, le camp Kabila pouvait facilement influencer sur le choix de la moitié au moins des futurs animateurs de la commission électorale. D'autant que la société civile est, elle-même, divisée entre les pro et les anti-Kabila, les pro et les anti-Félix Tshisekedi, les pro et les anti-coalition au pouvoir, et enfin, entre les organisations qui se revendiquent indépendantes.

La législation électorale reconnaît toutefois à Félix Tshisekedi, président de la République, le pouvoir d'investir les nouveaux membres de la Ceni. Une prérogative que le chef de l'État pourrait exercer comme une sorte de veto pour rééquilibrer les forces en présence au sein de la commission électorale. Au moment où nous publions ces lignes, six mois après l'entérinement controversé de la désignation de Ronsard Malonda à la présidence de la Ceni par l'Assemblée nationale, aucune ordonnance présidentielle n'a d'ailleurs été publiée pour consacrer cette décision. Brandissant son statut de « garant du bon fonctionnement des institutions », le président de la République prévient plutôt qu'« il veillera personnellement à ce que la procédure de cette désignation [du futur président de la Ceni] et le processus électoral, soient crédibles de bout en bout⁶⁶ ». Ce qui semble être un rejet implicite de l'entérinement de la désignation de Ronsard Malonda par l'Assemblée nationale.



Pas facile d'initier une réforme de la Ceni

Encore faudrait-il que Félix Tshisekedi insuffle réellement une dynamique de réforme du processus électoral ou qu'il ait, du moins, la volonté d'agir en ce sens. Dans le cadre de ce rapport, malgré plusieurs relances auprès de l'entourage du président de la République, nous n'avons pas trouvé d'interlocuteur chargé de cette problématique auprès du chef de l'État.

Du côté de l'Assemblée nationale, il est tout aussi difficile de déceler une réelle volonté de s'atteler rapidement à la réforme électorale. Une proposition de loi tendant à modifier et à compléter la loi organique sur la Ceni n'a pas pu être discutée au cours de la session parlementaire de mars 2020. Selon une série de correspondances que le GEC a pu consulter, son initiateur, Christophe Lutundula, alors député d'opposition, a pourtant déposé cette proposition le 8 août 2019 au secrétariat du cabinet de la présidente de l'Assemblée nationale, sceau de réception faisant foi. « Bien avant l'ouverture de la session de septembre 2019⁶⁷ », tient à relever l'élus de Katako-Kombe, dans le Sankuru, et cadre d'Ensemble pour la République. Mais, son texte n'a jamais été soumis au débat général en plénière.

Cette lenteur semble confirmer l'hypothèse selon laquelle il est difficile d'amorcer des réformes susceptibles d'améliorer l'intégrité électorale après un processus électoral controversé. Pourquoi ces réformes suscitent-elles tant de réticences ? « Pour la simple et bonne raison que les dirigeants en exercice ont été élus grâce à des règles et des pratiques qui ont tourné à leur avantage et à celui de leur parti. Ils ont donc généralement tout intérêt à conserver ces règles et pratiques en l'état⁶⁸ », expliquait fin 2012 la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, présidée par Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'Organisation des nations unies (ONU).

Au sein de la commission politique, administrative et juridique (PAJ) de l'Assemblée nationale, l'on tente de rassurer. Son président, le député FCC Lucain Kasongo, explique en effet que la « proposition de loi organique Lutundula » ne serait pas la seule dans cette situation. « Moi-même j'ai initié trois propositions de lois [sur d'autres thèmes] qui n'ont jamais été débattues en plénière », soutient-il, soulignant que, « parfois, la procédure législative peut paraître longue⁶⁹ ».



PARCOURS D'UNE PROPOSITION DE LOI À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

①

Le député dépose la proposition de loi au bureau de l'Assemblée nationale

②

Le bureau de l'Assemblée nationale transmet la proposition de loi au bureau d'études de la chambre basse

③

Une fois les « avis et considérations » du bureau d'études recueillis, le bureau de l'Assemblée nationale propose à l'auteur de la proposition de loi les « améliorations » à incorporer dans son texte

④

Après intégration des « améliorations », l'auteur renvoie le texte au bureau de l'Assemblée nationale

⑤

Ce dernier le notifie « pour information » au gouvernement

⑥

Quinze jours après cette notification, le gouvernement adresse ses « observations éventuelles » au bureau de l'Assemblée nationale (passé ce délai, la proposition suit son cours normal à la chambre basse)

⑦

Le bureau de l'Assemblée nationale soumet la proposition de loi à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale pour « inscription au calendrier de la session »

⑧

Une fois inscrite au calendrier de la session, la proposition de loi fait l'objet d'un débat général en plénière

⑨

Si le texte est déclaré recevable et après formulation des amendements s'en suit son examen article par article

⑨

Le texte est alors soit adopté, ou non, soit envoyé à la commission permanente compétente pour examen

⑩

Dans cette dernière hypothèse, le bureau de l'Assemblée nationale fixe la date à laquelle la commission présente son rapport

⑪

Si la commission conclut à la non adoption du texte, un vote en plénière est organisé après la clôture du débat.



Le cas de la « proposition de loi organique Lutundula »

Seule initiative parlementaire comportant des propositions concrètes sur la restructuration de la Ceni, la « proposition de loi organique Lutundula » a-t-elle pu suivre sans accrocs toutes les étapes de la procédure législative ? Grâce aux correspondances que le GEC a pu consulter, nous pouvons tenter de retracer son long cheminement. Après son dépôt le 8 août 2019, le texte est transmis, comme prévu, au bureau d'études de l'Assemblée nationale. Ce dernier formule quelques observations et organise, le 8 octobre, soit deux mois plus tard, une « séance de travail » avec l'initiateur de la proposition de loi. Dès le lendemain, le député Christophe Lutundula dépose la « version corrigée » de son texte au secrétariat du cabinet de la présidente de l'Assemblée nationale. Il faudra cependant attendre le 8 avril, soit six mois après le dépôt de la nouvelle version, pour que celle-ci soit transmise au Premier ministre, Sylvestre Ilunga Ilunkamba, pour des « observations éventuelles » du gouvernement.

Après avoir envoyé à son tour le texte à Azarias Ruberwa, ministre d'État de la Décentralisation et des Réformes institutionnelles, après l'examen de la commission des lois du gouvernement, Sylvestre Ilunga Ilunkamba renvoie à Jeanine Mabunda, alors présidente de l'Assemblée nationale, les observations du gouvernement sur la proposition de loi⁷⁰. Nous sommes déjà le 15 mai. Le délai constitutionnel imposé à l'exécutif sur cette question est pourtant de 15 jours à compter de la transmission de la proposition de loi. Jeanine Mabunda se charge d'envoyer tout de même, le 29 mai, les observations du gouvernement à l'auteur de la proposition de loi. Christophe Lutundula constate que les « avis du gouvernement ne heurtent pas le fond » de son texte initial. Mais il faudra attendre la session de septembre 2020 pour voir cette proposition de loi soumise à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale pour son inscription au calendrier de la session. Le 15 décembre 2020, au moment de la clôture de la session, la proposition de loi n'était toujours pas débattue à l'Assemblée nationale.

Les « ajustements » de Lutundula

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi dont le GEC a pu consulter une copie, Christophe Lutundula note qu'« à chaque cycle, l'organisation des élections perd en qualité (transparence, régularité, fiabilité des résultats, ordre, ...) et en crédibilité ». Pour tenter de mettre fin à cette situation, le député préconise quelques « ajustements » dans l'organisation et le fonctionnement de la Ceni. Ces derniers concernent, en premier lieu, la composition de la commission électorale.

Sa proposition de loi suggère en effet que la prochaine commission électorale soit composée de 12 membres, proposés par les forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et la société civile, à raison de quatre représentants de la Ceni par composante. Et, au sens de cette initiative législative, ces 12 membres, désignés « parmi les personnalités indépendantes reconnues pour leur compétence, intégrité morale, probité et honnêteté intellectuelle et impartialité » ne seront plus considérés comme des délégués des composantes qui les choisissent. Celles-ci ne pourront donc pas les contraindre à la démission.



Une question demeure : qu'entend-on par « personnalités indépendantes » ? Comme les versions antérieures de la loi sur la Ceni, la proposition de loi Lutundula ne définit pas non plus explicitement ce concept. Elle se contente d'énoncer le principe selon lequel « nul ne [pourra plus] être désigné membre de la Ceni s'il a appartenu à une organisation politique au cours des cinq dernières années précédant sa désignation⁷² ». Cette restriction pourrait s'étendre aux « personnes qui auront appartenu à une organisation de la société civile attachée à une organisation politique ou qui auront ostensiblement affiché un soutien à une organisation politique », ajoute l'initiateur de la loi organique⁷³. Et le président de la Ceni ne serait plus désigné par les seules confessions religieuses, mais il serait « proposé par la société civile⁷⁴ » avant d'être « désigné par consensus de trois composantes (majorité, opposition et société civile)⁷⁵ ». Lorsque l'on sait combien il est difficile de parvenir à un consensus sur cette question en RDC, à défaut d'un consensus biaisé par les rapports de force politiques, il y a lieu de craindre le risque persistant d'instrumentalisation à des fins politiques des membres de la Ceni ainsi désignés.

Sur le papier, la proposition de loi Lutundula rétablit toutefois l'équilibre au sein de la composition de la Ceni, toutes les parties prenantes ayant le droit de désigner le même nombre de membres de la Ceni. Elle réaffirme également cette volonté de la classe politique de conserver une influence sur l'organisation et le fonctionnement de la commission électorale. Retour donc au sacro-saint « partage équitable » des responsabilités au sein des institutions de la République, consacré lors des négociations de Sun City, à l'origine de la politisation actuelle de la Ceni.

Autres ajustements proposés : l'obligation qui incomberait désormais à tout membre de la future Ceni de déclarer à la Cour constitutionnelle, « dans les trente jours de leurs réalisations » et « à défaut d'être réputé démissionnaire », « toutes acquisitions mobilières et immobilières d'une valeur d'au moins l'équivalent en francs congolais de 10 000 dollars américains pendant l'exercice de ses fonctions⁷⁶ ». Une piste qui pourrait renforcer la transparence dans la conduite du processus électoral à venir. Encore faudra-t-il que ces déclarations soient publiées et accessibles.



Telle Ceni, telles élections : les bonnes pratiques

Pour les prochaines échéances électorales, la restructuration préalable de la Ceni occupe donc les esprits. Au sein des formations politiques de l'opposition et des organisations de la société civile, beaucoup estiment que l'intégrité des élections de 2023 dépend entre autres de la mise en place d'une commission électorale réellement indépendante des contingences politiques. Outre la proposition de loi organique Lutundula, d'autres initiatives, souvent citoyennes, espèrent aussi être prises en compte lors des discussions à venir sur la reconfiguration de la commission électorale. La Symocel par exemple préconise cette restructuration de la Ceni « afin de garantir l'indépendance de ses membres vis-à-vis de leurs partis politiques, et renforcer sa crédibilité et son professionnalisme⁷⁷ », pointant un certain nombre de problèmes qui empêchent, selon elle, l'indépendance de la Ceni : liens ambigus entre la commission électorale et les partis politiques ayant nommé ses membres, caractère conflictogène du mode de désignation de ses membres, perception d'une politisation de la commission électorale.

Composition équilibrée, premier garde-fou à l'impossible dépolitisation de la Ceni

À ce stade, il est très rare de trouver une initiative de réforme de la Ceni ne faisant pas écho à l'héritage de l'« Accord global et inclusif » de Sun City, spécialement à son principe du « partage équitable » des responsabilités. Ce schéma est souvent appliqué durant les périodes de transition politique, le temps pour les parties prenantes de reprendre confiance dans les institutions de la République capables d'organiser des élections crédibles et transparentes. Ce qui ne semble toujours pas le cas en RDC. C'est pourquoi des forces politiques s'obstinent à conserver une partie du pouvoir de désignation des membres de la commission électorale. À cette allure, la future Ceni sera un organe multipartite composé, une fois encore, de personnalités essentiellement désignées par des partis politiques, de surcroît parties prenantes au processus électoral. La question de leur indépendance et de leur impartialité vis-à-vis des formations politiques ne sera dans ce cas toujours pas réglée.

Dans une telle configuration, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples estime que la commission électorale doit avoir une composition « équilibrée⁷⁸ » afin de « rassurer le public sur sa capacité à organiser les élections transparentes, libres et justes » : « Le fait que des partis politiques soient représentés dans un organe électoral n'exclut pas nécessairement la possibilité pour celui-ci d'offrir des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité⁷⁹ ». Mais cet équilibre ne doit pas se limiter au nombre des membres de la Ceni, ni à son bureau national. Il doit s'étendre à l'ensemble du circuit de gestion électorale, y compris aux secrétariats exécutifs provinciaux et aux antennes de la Ceni.

Cet équilibre doit également se refléter dans le management de la Ceni, plus précisément dans le processus de prise de décision adopté. Toutes les parties prenantes devront y être associées en renforçant, par exemple, les prérogatives de la plénière, afin d'éviter l'émergence d'un président de la Ceni tout puissant, seul habilité à



prendre des décisions stratégiques allant de la préparation et de la gestion des opérations pré-électorales à l'annonce provisoire des résultats du vote, en passant par l'élaboration des prévisions budgétaires et du calendrier électoral, la détermination de la cartographie électorale, la nomination des membres de bureaux de vote, de dépouillement et de centralisation des résultats, l'examen et les délibérations des contentieux.

Autres garde-fous et modèles inspirants

Dans le cas de figure d'une Ceni équilibrée mais dont les membres sont désignés essentiellement par des partis politiques, il conviendrait d'encourager l'adoption d'autres garde-fous pouvant réduire le risque d'instrumentalisation politique permanente. D'autant que même pour des membres de la Ceni choisis par la société civile - qui n'est pas structurellement organisée en RDC -, le risque de leur cooptation par des politiques n'est jamais exclu, comme l'ont démontré les précédentes désignations à la commission électorale. Il pourrait en effet être approprié de soumettre les personnalités désignées par une force politique à la validation consensuelle des autres parties prenantes au processus électoral. Un examen des candidatures proposées pourrait être accompli par une commission parlementaire spéciale constituée de façon équitable. Ce qui ne pourrait que participer au renforcement de l'indépendance recherchée des membres de la future Ceni.

Sans prétendre indiquer le modèle parfait, relevons tout de même des choix audacieux et inspirants opérés par d'autres pays qui ont tenté de se départir progressivement de l'influence politique au sein de leurs structures de gestion électorale respectives. C'est le cas par exemple du Sénégal. Après près de quatre décennies de scrutins controversés, le pays a opté, vers la fin des années 1990, pour un modèle de gestion mixte des élections. Aux côtés de la Direction générale des élections, qui relevait directement de l'exécutif, l'Observatoire national des élections (Onel) fut alors mis en place⁸⁰. Cet organe distinct, indépendant et temporaire, c'est-à-dire opérant uniquement le temps d'une élection (du début à la fin du processus), était alors constitué de « neuf personnalités indépendantes, exclusivement de nationalité sénégalaise, connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité⁸¹ ». Leur nomination par décret présidentiel n'intervenait qu'« après consultation d'institutions, d'associations et d'organismes tels que ceux qui regroupent avocats, universitaires, défenseurs des droits de l'Homme, professionnels de la communication ou toute autre structure⁸² ».

Pour garantir une sécurité de l'emploi à ces personnalités et préserver leur indépendance, « il ne [pouvait] être mis fin, avant l'expiration de leur mandat, aux fonctions des membres de l'Onel que pour incapacité physique après avis conforme de l'Onel ou sur leur demande ». Les membres de l'Onel ne pouvaient recevoir aucune injonction et jouissaient également d'une immunité dans l'exercice de leurs fonctions, sauf en cas de flagrant délit. Ainsi, le ministère de l'Intérieur ne s'occupait plus que de l'organisation des élections. L'Onel avait à sa charge le contrôle et la supervision des opérations électorales et référendaires, tandis que des cours et tribunaux s'occupaient de la proclamation des résultats et des contentieux électoraux.



C'est ce schéma qui a conduit le Sénégal à sa première alternance démocratique et pacifique au sommet de l'État à l'issue des élections de 2000, sanctionnant la victoire à la présidentielle de l'opposant Abdoulaye Wade face au président sortant Abdou Diouf, dont la formation politique, le Parti socialiste du Sénégal (PSS), était au pouvoir depuis l'indépendance du pays, en 1960. Depuis, l'Onel a passé le relais à la Commission électorale nationale autonome (Cena), structure désormais permanente⁸³.

En Afrique australe, des pays comme l'Afrique du Sud ou la Namibie ont fait le choix de recruter des membres de leur structure de gestion électorale respective sur base d'un concours. Un appel à candidatures ouvert est lancé et des prétendants viennent déposer leurs candidatures. Ces dernières sont ensuite examinées par un organisme indépendant. En Namibie par exemple, cette charge revient à un comité *ad hoc* de sélection. Les noms des candidats sélectionnés sont ensuite envoyés à l'Assemblée nationale pour approbation, avant leur nomination par le chef de l'État⁸⁴.

Renforcer la redevabilité des membres de la Ceni

À raison, des voix s'élèvent aujourd'hui pour souligner la nécessité de rendre les membres de la future Ceni redevables et de soumettre leur gestion à un audit régulier interne et externe. Dans la proposition de loi organique Lutundula par exemple, l'on note cet autre ajustement majeur : l'institution au sein de la Ceni d'une « Commission permanente d'évaluation et de contrôle (Copec) », organe interne qui aurait pour mission de faire « le suivi du processus électoral, de l'évaluation et du contrôle de la conformité aussi bien des actes des membres du bureau de la Ceni que des activités de celle-ci à la loi et à son mandat ». D'autant que, pour la Ceni sortante, aucun audit financier n'a été mené à ce jour alors que le budget prévisionnel réaménagé des opérations électorales, comprenant la période 2016 à 2019, se chiffrait à plus de 1,2 milliard de dollars⁸⁵.

Il y aurait également nécessité d'encadrer légalement les pouvoirs conférés au président et aux membres de la Ceni dans l'exécution de leurs missions. Dans un passé récent, le lanceur d'alerte Jean-Jacques Lumumba, ex-directeur des engagements de BGFI-Bank en RDC et contraint à l'exil, faisait fuiter de nombreux documents bancaires, notamment ceux liés à des mouvements suspects sur les comptes de la Ceni auprès de la banque, entre mai et septembre 2016⁸⁶. Plus tard, le choix du bureau de la Ceni de recourir à la machine à voter suscitera également des controverses au sein de la classe politique, l'interprétation des dispositions légales sur le vote électronique ne faisant pas l'unanimité⁸⁷. Alors que certains politiques, à l'instar du candidat de l'opposition Martin Fayulu⁸⁸, estimaient que le vote électronique était légalement interdit en RDC, la Ceni, elle, soutenait le contraire et affirmait avoir simplement « conçu un outil qui allie l'ordinateur à une imprimante à bulletin de vote papier (...) »⁸⁹.



Outre la nécessaire transparence financière qu'un audit interne ou externe pourrait favoriser, il faudrait également encourager l'émergence des mécanismes de transparence opérationnelle. Et ce du début à la fin du cycle électoral : de la passation de marchés publics à la publication des résultats provisoires, en passant par la phase d'inscription des électeurs sur les listes électorales. Par exemple, lors des élections de 2018, l'achat de machines à voter pour près de 150 millions de dollars à une entreprise sud-coréenne, Miru Systems, s'était effectué de gré à gré, sans appel d'offres et en procédure d'urgence.

Ces mécanismes de transparence opérationnelle pourraient être intégrés directement dans la loi électorale pour permettre à la Ceni de commencer à reconquérir la confiance des citoyens. Ces derniers auraient ainsi un droit de regard sur les activités de la Ceni et pourraient lui demander des comptes. C'est sans doute dans cette optique que, à l'initiative du « G13 », dix députés nationaux⁹⁰ préconisent l'obligation de « publier la cartographie électorale avant la publication du calendrier électoral », de « publier les résultats bureau de vote par bureau de vote au niveau du centre de vote (...) », et d'« afficher tous les résultats bureau de vote par bureau de vote sur le site [internet] de la Ceni dans les dix jours qui suivent la tenue des élections, sous peine d'annulation du scrutin ». Ces signataires de la proposition de loi visant à modifier la loi électorale actuelle, déposée le 17 septembre 2020 à l'Assemblée nationale, voudraient également que le président de la Ceni soit sanctionné s'il refuse de publier les résultats du scrutin bureau de vote par bureau de vote.

Somme toute, l'indépendance structurelle de la commission électorale ne devrait pas dédouaner ses membres de leur responsabilité devant la communauté nationale, étant entendu qu'ils sont au service du public. Il est de leur responsabilité de garantir aux citoyens des élections équitables, transparentes et justes. C'est pourquoi le devoir de redevabilité oblige les membres d'un organe de gestion électorale à tenir régulièrement informé le public de l'évolution de chaque étape du processus électoral mais aussi de la gestion de ses finances.



Conclusions et recommandations

Il apparaît évident que le chantier des réformes électorales en RDC n'a jamais été aussi urgent et important. D'abord pour que les citoyens puissent reprendre confiance en l'intégrité des élections et pour que le pays puisse sortir de l'impasse démocratique dans laquelle il se trouve. Aussi, des dirigeants élus redevables et responsables permettraient de remettre le pays sur la voie du développement.

Pour réformer, il faut mener une réflexion approfondie sur tout le dispositif électoral du pays. Les différents scrutins organisés en 2006, 2011 et 2018 ont démontré qu'il ne suffit pas d'organiser les élections pour prétendre disposer d'élus légitimes. Encore faut-il que le processus électoral soit intègre et transparent. Près de vingt ans après l'engagement solennel des acteurs politiques et sociaux, réunis à Pretoria et à Sun City, en Afrique du Sud, de mettre fin à la « crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire⁹¹ », la recherche des voies et moyens en vue de garantir des élections libres et crédibles reste au centre des préoccupations.

Après trois cycles électoraux inachevés et controversés, le pays se retrouve ainsi dans une impasse démocratique. Il ne parvient pas non plus à se départir de l'héritage de Sun City et de son principe du « partage équitable » des responsabilités à tous les niveaux, y compris au sein de la commission électorale. La RDC peine à adopter des réformes électorales audacieuses susceptibles d'améliorer la transparence et l'intégrité des élections, afin de libérer la Ceni des pesanteurs politiques. L'« Accord global et inclusif » a posé les bases d'une politisation de l'organisme national de gestion électorale, les différentes lois qui ont suivi n'ont fait que formaliser cet état de fait. Depuis les scrutins de 2006, le contrôle de la commission électorale est devenu l'enjeu crucial pour conquérir ou conserver le pouvoir. Ce qui ne cesse d'entamer sérieusement la crédibilité du processus électoral dans le pays.

En RDC, la question électorale est donc une bataille politique constante. Il serait naïf de croire en une future commission électorale nationale totalement dépolitisée. Suspicieux les uns des autres, les acteurs politiques n'en veulent pas. En tout cas, pas pour la prochaine Ceni. Pour que les citoyens retrouvent une certaine confiance dans l'organe de gestion électorale, il devient nécessaire d'intégrer quelques aménagements au dispositif actuel afin de garantir des élections crédibles et intègres en 2023. Cela passe, entre autres, par l'adoption des garde-fous susceptibles non seulement de réduire l'influence politique au sein de la Ceni, mais aussi d'accroître la transparence des opérations électorales.

Aucun mode de gestion électorale n'est parfait. Mais il peut s'avérer utile de jeter un œil sur quelques modèles inspirants sur le continent, en tenant, bien entendu, compte de leurs éventuelles faiblesses intrinsèques avant de les adapter au contexte congolais, le cas échéant. Au Sénégal, en Afrique du Sud ou en Namibie, des choix courageux ont été opérés pour minimiser l'influence politique au sein de leurs organes de gestion électorale respectifs. Concrètement, cela s'est traduit par la mise en place d'un procédé de cogestion électorale entre un



organe dépendant de l'exécutif et un autre organe indépendant ou encore par le recours au recrutement des membres de la commission électorale grâce à un appel à candidatures. Il ne serait pas non plus absurde de réfléchir à d'autres formules - une décentralisation de la Ceni par exemple, avec une structure centrale pour des élections nationales et des structures régionales pour des élections provinciales et locales - dès lors que la recherche de l'intégrité électorale demeure l'objectif primordial. En tout cas, la réforme éventuelle de la Ceni actuelle ne doit pas se cantonner à la restructuration de celle-ci au niveau national, elle doit aussi s'intéresser aux mécanismes de fonctionnement et d'organisation de l'institution électorale à l'intérieur du pays.

Il ne suffira pas non plus d'adopter une nouvelle législation électorale qui renforcerait théoriquement l'indépendance structurelle de la commission électorale à venir pour garantir, demain, des élections libres et transparentes. La réforme électorale devra consacrer un réel état d'esprit d'indépendance des membres de la Ceni dans l'accomplissement de leurs missions. Elle devra aussi s'accompagner d'une volonté politique tendant à éviter toute immixtion excessive ou interférence partisane dans la conduite du processus électoral.

Dans le contexte politique congolais, il est alors recommandé de n'envoyer à la future commission électorale que des personnalités notoirement apolitiques et intègres pour s'assurer de l'indépendance d'action de la structure vis-à-vis de l'exécutif et des partis politiques. Il faudrait aussi veiller à mettre en place un mécanisme qui permettrait de soumettre les personnalités désignées par une force politique ou par une organisation de la société civile à la validation consensuelle des autres parties prenantes au processus électoral. Quant au personnel de l'administration de la Ceni, il serait souhaitable de privilégier la continuité pour pérenniser les acquis et profiter de l'expérience, voire de la technicité.

Il conviendrait également d'inciter la future Ceni à être plus transparente et véritablement redevable dans la conduite des opérations électorales. Par exemple, elle pourrait informer systématiquement le public de l'évolution de chaque étape du processus électoral : de la phase d'inscription des électeurs sur le fichier électoral à celle de la publication des résultats bureau de vote par bureau de vote, en passant par le respect de la procédure de conclusion des marchés publics. Le tout, sous le regard d'un organe indépendant de contrôle à mettre en place.

Enfin, il est nécessaire que ce chantier crucial de réforme de la Ceni se déroule dans un cadre consensuel et dans un environnement de confiance entre parties prenantes, déterminées à écrire une nouvelle page de l'histoire politique congolaise. Le président Félix Tshisekedi se doit de capitaliser sur les dynamiques actuelles, en appelant à des réformes électorales consensuelles pour mettre en place un cadre de concertation entre parties prenantes devant donner à la future Ceni un nouvel élan. Les consultations qu'il a initiées peuvent lui servir de tremplin pour atteindre ce but. Encore faudrait-il que la volonté politique de changer les paradigmes du passé guide les actions des uns et des autres.



Références

1. Exposé des motifs de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, <http://www.leganet.cd/Legislation/Constitution.htm>
2. Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo, signé à Pretoria le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1er avril 2003, Journal officiel, n° spécial du 5 avril 2003
3. Nous avons pris parti de mettre en avant les bonnes pratiques de gestion électorale en Afrique, mais celles-ci sont bien évidemment observables à l'échelle mondiale. L'Institut international de la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), par exemple, détient une expertise avérée dans ce domaine.
4. Décompte partiel des résultats de la présidentielle du 30 décembre 2018 en RDC, divulgué par un lanceur d'alerte, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2019/01/imprim%C3%A9s.pdf>, consulté le 2 juillet 2020.
5. Rapport intérimaire de la commission Justice et Paix de la Cenco sur l'observation des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales du 30 décembre 2018 en République démocratique du Congo, janvier 2019, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/08/rapport-interimaire-cenco-observation-elections-presidentielle-legislatives-nationales-provinciales-2018-rdc.pdf>
6. « Félix Tshisekedi, président élu, selon les résultats provisoires », Jeune Afrique, publié le 10 janvier 2019, <https://www.jeuneafrique.com/701452/politique/rdc-felix-tshisekedi-elu-president-de-la-republique-selon-les-resultats-provisoires-proclames-par-la-ceni/>, consulté le 2 juillet 2020.
7. En l'état actuel de la législation électorale, « aussitôt le dépouillement terminé, le résultat doit être immédiatement rendu public et affiché devant le bureau de dépouillement » (article 68 de la loi Loi n° 06/006 du 09 mars 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour).
8. Entretien téléphonique avec Corneille Nangaa, président de la Ceni, le 3 juillet 2020.
9. Berci/GEC Sondage : une élection ambiguë - les 100 premiers jours de Tshisekedi au pouvoir, publié au mois de juin 2019, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2019/06/Version-Franc%C3%A7aise-100-jours-Tshisekedi-OK-1.pdf>, consulté le 21 août 2020.
10. *Idem.*
11. Pour la période 2016 - 2019, le budget prévisionnel réaménagé des opérations électorales était officiellement estimé à 1 238 423 509,42 dollars pour couvrir, en recourant à la controversée machine à voter, la révision du fichier électoral, la tenue des scrutins directs présidentiel, législatifs au niveau national et provincial, la cooptation des chefs coutumiers, les scrutins indirects (sénatoriales, élections de gouverneurs et de vice-gouverneurs), mais aussi des élections urbaines, municipales et locales qui ne sont toujours pas organisées à ce jour, selon le rapport général du processus électoral de 2012 à 2019, rédigé par la Ceni.
12. Entretien téléphonique avec le député Christophe Lutundula, le 15 juillet 2020.
13. Lettre du présidium de la plateforme des confessions religieuses adressée au président de la République, datée du 3 juillet 2020, au sujet de la désignation du président de la Ceni.
14. Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo, *op.cit.*
15. *Idem.*
16. Loi n° 04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, article 9, https://www.droitcongolais.info/files/11627_loi_du_5_juin_2004_cei.pdf, consultée le 2 juillet 2020.
17. *Idem.*
18. Non traduit dans les textes légaux ou réglementaires, ce compromis a été reconduit tacitement à chaque désignation d'un nouveau président de la commission électorale en RDC, sauf lors de la mise en place de la première Ceni en 2011.



19. Groupe d'étude sur le Congo, "RDC : les élections de tous les dangers. La politisation des institutions chargées du processus", note publiée le 1er novembre 2018, http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2018/10/CRG_Final_high-res.pdf, consultée le 2 juillet 2020.
20. Notons que Joseph Kabila, alors président de la République, a souvent profité des divisions au sein de la plateforme des confessions religieuses, voire au sein des églises, pour influencer le choix d'un président de la commission électorale qui lui est favorable. Malgré le veto de la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco) par exemple, l'abbé Apollinaire Malumalu avait tout de même été nommé à la tête de la Ceni à deux reprises, avec l'aval de son évêque de Butembo.
21. Loi organique n° 10/ 013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, article 10, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Divers/Loi.28.07.2010.pdf>, consultée le 2 juillet 2020.
22. Groupe d'étude sur le Congo, "RDC : les élections de tous les dangers. La politisation des institutions chargées du processus", *op.cit.*
23. Jeune Afrique, "RDC : le pasteur Mulunda, l'homme qui murmurait à l'oreille de Kabila, publié le 8 avril 2011", consulté le 12 novembre 2020
24. Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, <http://www.leganet.cd/Legislation/JO/2011/JOS.01.02.2011.pdf>, consultée le 2 juillet 2020.
25. Centre Carter, "Le rapport final des élections présidentielle et législatives en République démocratique du Congo", https://www.cart-center.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-112811-elections-final-rpt-fr.pdf, consulté le 2 juillet 2020.
26. Conférence de presse du cardinal Laurent Monsengwo à Kinshasa, le 12 décembre 2011, <https://www.la-croix.com/Urbi-et-Orbi/Actualite/Monde/Les-elections-en-RD-Congo-conformes-ni-a-la-verite-ni-a-la-justice-selon-le-cardinal-Monsengwo-2011-12-12-746301>
27. Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Divers/LO.13.012.19.04.2013.htm>, consultée le 2 juillet 2020.
28. Entretien téléphonique avec un membre du « G13 », le 28 août 2020.
29. Appel en faveur d'un consensus national sur les réformes électorales, publié le 11 juillet 2020, à Kinshasa, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/08/appel-11-juillet-2020-consensus-national-reformes-electorales-rdc.pdf>
30. La proposition de loi organique modifiant et complétant la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de la Ceni telle que modifiée à ce jour, initiée par le député Christophe Lutundula, suggère en effet « une représentation à parts égales des trois composantes (majorité, opposition et société civile) » au sein de la future Ceni.
31. Lire notamment Christian de Visscher et Gauthier le Bussy, « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », Pyramides, n° 3, 2001, disponible en ligne sur <http://pyramides.revues.org/538>, consulté le 15 décembre 2020.
32. Au moment de la rédaction de ce rapport, la majorité parlementaire en RDC était composée du FCC de l'ancien président Joseph Kabila et de Cap pour le changement (Cach) du nouveau, Félix Tshisekedi.
33. Entretien avec un haut responsable du Front commun pour le Congo (FCC) à Kinshasa, le 2 décembre 2019.
34. Entretien téléphonique avec le député Delly Sesanga, le 10 juillet 2020.
35. Appel en faveur d'un consensus national sur les réformes électorales, *op.cit.*
36. Les 12 signataires de l'« appel en faveur d'un consensus national sur les réformes électorales », publié le 11 juillet 2020 à Kinshasa, sont : Henri-Thomas Lokondo (Parti lumumbiste unifié et alliés, Palu/a), Charles Makengo (Alliance des mouvements kongo, AMK), Patrick Muyaya (Palu/a) et Jean-Jacques Mamba (Mouvement de libération du Congo, MLC), élus de Kinshasa ; Jean-Marc Mambidi (Alternance pour la République, AR), élu de Watsa ; Juvénal Munubo (Union pour la nation congolaise, UNC), élu de Walikale ; Claudel André Lubaya (AMK), élu de Kananga ; Jacques Ndjoli (MLC), élu de Boende ; Delly Sesanga (AR), élu de Luiza ; Paul Nsapu, membre de la société civile ; Daniel Mukoko, ancien vice-Premier ministre ; Jean-Pierre Muongo, ancien directeur général de l'Office congolais des postes et télécommunications (OCPT). Ils ont ensuite été rejoints, le 16 juillet, par Manya Riche, coordonnatrice de Congo Peace Center, et se font ainsi appeler le « G13 ». Et ce, même si le 1er août, Paul Nsapu, lui, s'est retiré du groupe après la confirmation de son intention d'être



candidat au poste de président de la future commission électorale.

37. En l'état actuel de la Constitution congolaise, les entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.
38. Parmi les organisations de la société civile congolaise intéressées aux questions électorales, l'on retrouve le consortium de principales missions d'observations des élections (Agir pour des élections transparentes et apaisées, Recic et Collectif 24, la Commission épiscopale justice et paix de la Conférence épiscopale nationale du Congo, la Commission justice, paix et sauvegarde de la création de l'Église du Christ au Congo), la Synergie des missions d'observation citoyenne des élections (Symocel), le Cadre de concertation national de la société civile, la Nouvelle société civile congolaise, le Comité laïc de coordination et Les Congolais Debout.
39. "Économie du rapport de synthèse des journées nationales réflexion sur les réformes électorales", Hôtel Pullman, Kinshasa, du 9 au 12 septembre 2020.
40. « Proposition de sortie de crise post-électorale en RDC » de Martin Fayulu, datée du 4 novembre 2011, <https://twitter.com/StanyBuja-kerastatus/1191831486032465922?s=20>
41. Entretien téléphonique avec Martin Fayulu, l'un des leaders de la coalition Lamuka, le 6 août 2020.
42. Lamuka est une coalition de leaders politiques, mise en place en 2018 à Genève, à la veille des élections organisées la même année. Elle regroupe aujourd'hui Martin Fayulu, Moïse Katumbi, Jean-Pierre Bemba et Adolphe Muzito.
43. Communiqué de la conférence des présidents du Front commun pour le Congo (FCC), daté du 29 juillet 2020 et publié le 31 juillet 2020 sur Twitter, https://twitter.com/FCC_RDC/status/1289245368161509376/photo/1, consulté le 10 août 2020.
44. La législation électorale congolaise prévoit une présidentielle, des législatives, l'élection des députés provinciaux (scrutins directs), celle des sénateurs, celle des gouverneurs et vice-gouverneurs (scrutins indirects), mais aussi des élections urbaines, municipales et locales dont l'élection des conseillers communaux, des conseillers des secteurs et des chefferies (scrutins directs) et celle des chefs des secteurs et chefs des secteurs adjoints, celle des conseillers urbains, celle des bourgmestres et bourgmestres adjoints, ainsi que celle des maires et maires adjoints. Mais jusqu'ici seuls trois scrutins directs (présidentiel, législatif et provincial) et deux scrutins indirects (élections des sénateurs, des gouverneurs et vice-gouverneurs) ont été organisés.
45. Commission électorale nationale indépendante, "Rapport général du processus électoral de 2012 à 2019", p. 250.
46. Entretien téléphonique avec Corneille Nangaa, président sortant de la Ceni, le 30 juillet 2020.
47. *Idem.*
48. Entretien téléphonique avec un membre d'une organisation de la société civile à Kinshasa, le 3 juillet 2020.
49. "Déclaration de la plateforme des confessions religieuses sur la désignation de leur candidat commun à la Commission électorale indépendante (Ceni)", rendue publique le 10 juin 2020 à Kinshasa.
50. Une charte a été signée à Kinshasa, le 24 janvier 2020, entre les représentants de huit des confessions religieuses reconnues en RDC (Église du Christ au Congo, islam, Église orthodoxe, Armée du salut, Églises de réveil du Congo, Église kimbanguiste, Église catholique et Église indépendante).
51. Deutsche Welle, « L'abbé Donatien Nshole : Ronsard Malonda est "la cheville ouvrière" des élections de 2018 », <https://www.dw.com/fr/labb%C3%A9-donatien-nshole-ronsard-malonda-est-la-cheville-ouvri%C3%A8re-des-%C3%A9lections-de-2018/av-53916594>, consulté le 4 juillet 2020
52. Radio Okapi, « RDC : le FCC "pas concerné" par la désignation de Ronsard Malonda à la tête de la Ceni », <https://www.radiookapi.net/2020/07/09/actualite/politique/rdc-le-fcc-pas-concerne-par-la-designation-de-ronsard-malonda-la-tete>, consulté le 10 juillet 2020
53. Entretien téléphonique avec Mgr Marcel Utambi, président de la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco), le 4 juillet 2020.
54. "Déclaration des organisations de la société civile acquises aux réformes électorales préalables à la désignation des membres de la Commission électorale nationale indépendante (Ceni)", publiée le 13 juin 2020, à Kinshasa.



55. Jeanine Mabunda a été déçue de la présidente de l'Assemblée nationale, le 10 décembre 2020, après l'examen et le vote d'une pétition introduite à son encontre.
56. Entretien téléphonique avec un conseiller de Jeanine Mabunda, alors présidente de l'Assemblée nationale, le 23 juin 2020.
57. *Idem.*
58. Compte-rendu de la rencontre entre Jeanine Mabunda, présidente de l'Assemblée nationale, et les représentants des confessions religieuses, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/08/compte-rendu-bureau-assemblee-nationale-rencontre-confessions-religieuses-rdc.pdf>
59. Allusion faite à l'article 12 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 qui stipule à son alinéa 2 : « La désignation des membres de la CENI est entérinée par l'Assemblée nationale.»
60. L'article 47 du règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale de la RDC stipule : « À l'initiative du Bureau, l'Assemblée plénière crée une commission spéciale chargée de donner des avis sur l'entérinement ou la désignation des membres de certaines institutions publiques dont la compétence lui est confiée. »
61. Entretien téléphonique avec le député Christophe Lutundula, *op.cit.*
62. Entretien téléphonique avec un membre du « G13 », le 13 juillet 2020.
63. Lettre du présidium de la plateforme des confessions religieuses adressée au président de la République, datée du 3 juillet 2020, *op.cit.*
64. Loi organique n° 10/013 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, article 28, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Divers/Loi.28.07.2010.pdf>, consultée le 4 juillet 2020.
65. Entretien avec un conseiller de Jeanine Mabunda, alors présidente de l'Assemblée nationale, *op.cit.*
66. Communication du président Félix Tshisekedi lors du conseil des ministres du 3 juillet 2020, à Kinshasa, <https://www.primature.cd/public/wp-content/uploads/2020/07/Compte-rendu-de-la-38-%C3%A8me-R%C3%A9union-du-Conseil-des-Ministres-03-07-2020.pdf>
67. Entretien téléphonique avec le député Christophe Lutundula, *op.cit.*
68. "Renforcer la démocratie : une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde, rapport de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité", septembre 2012, http://invenio.unidep.org/invenio/record/18869/files/Renforcer_la_democratie.pdf, consulté le 5 juillet 2020.
69. Entretien téléphonique avec le député Lucain Kasongo, président de la commission politique, administrative et juridique (PAJ) de l'Assemblée nationale, le 10 juillet 2020.
70. Cinq ministres contactés dans le cadre de ce rapport ont dit au GEC n'avoir jamais entendu parler de quelconques observations du gouvernement sur la « proposition de loi organique Lutundula ». Aussi, un proche collaborateur du vice-Premier ministre de l'Intérieur a confirmé au GEC que son chef n'en a pas non plus été informé parce que, selon lui, « la question n'a jamais été inscrite ni discutée à l'ordre du jour du conseil des ministres ».
71. Proposition de loi organique modifiant et complétant la loi organique n°10/13 du 18 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Ceni telle que modifiée et complétée par la loi organique n°13/012 du 19 avril 2013.
72. *idem.*
73. Entretien téléphonique avec le député Christophe Lutundula, *op.cit.*
74. Avec la proposition de loi organique Lutundula, le bureau de la Ceni est composé de six membres : le président et le questeur proposés par



la société civile, le vice-président et le rapporteur adjoint par la majorité, le rapporteur et le questeur adjoint par l'opposition.

75. Proposition de loi organique modifiant et complétant la loi organique n°10/13 du 18 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Ceni telle que modifiée et complétée par la loi organique n°13/012 du 19 avril 2013, *op.cit.*
76. *Idem.*
77. "Recommandations prioritaires de la Symocel en vue de la réforme électorale", publiées en décembre 2019, <https://symocel.org/wp-content/uploads/2019/12/SYMOCEL-Tableau-des-recommandations-prioritaires-en-vue-de-la-r%C3%A9forme-%C3%A9lectorale.pdf>, consultées le 4 juillet 2020.
78. Arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, rendu le 18 novembre 2016, dans l'affaire opposant l'ONG Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) à la République de Côte d'Ivoire, <https://fr.african-court.org/images/Cases/Judgment/ARRET%20%20REQUETE%20No%200012014%20%20APDH%20C.%20LA%20REPUBLIQUE%20DE%20COTE%20DIVOIRE.pdf>, consulté le 4 juillet 2020.
79. Arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, rendu le 15 juillet 2020, dans l'affaire opposant Suy Bi Gohore Émile à la République de Côte d'Ivoire. <https://fr.african-court.org/images/Cases/Judgment/Appl.%20044%20-2019%20-%20Suy%20Be%20Gohore%20-%20French.pdf>, consulté le 12 octobre 2020.
80. Loi n° 97-15 du 8 septembre 1997 portant création de l'Observatoire national des élections (Onel) au Sénégal, http://www.dri.gouv.sn/sites/default/files/LOI/97_15.pdf, consultée le 15 octobre 2020.
81. Loi n° 97-15 du 8 septembre 1997 portant création de l'Observatoire national des élections (Onel) au Sénégal, *op.cit.*
82. *Idem.*
83. Loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 portant création de la Commission électorale nationale autonome (Cena), Journal officiel n° 6223 du 30 mai 2005, <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article3641>, consultée le 15 octobre 2020.
84. Electoral Act, 2014 (Act No. 5 of 2014), in Government Gazette, publié le 8 octobre 2014, <https://www.ecn.na/wp-content/uploads/2019/07/Electoral-Act-5-of-2014.pdf>, consulté le 10 juillet 2020.
85. Cette allocation était destinée à couvrir, en recourant à la controversée machine à voter, la révision du fichier électoral, la tenue des scrutins directs présidentiel et législatifs au niveau national et provincial, la cooptation des chefs coutumiers, l'organisation des scrutins indirects (sénatoriales, élections des gouverneurs et des vice-gouverneurs), mais aussi des élections urbaines, municipales et locales, selon le rapport général du processus électoral de 2012 à 2019, publié par la Ceni.
86. Xavier Monnier, « Jean-Jacques Lumumba, banquier congolais exilé et dénonciateur du système Kabila », lemonde.fr, publié le 22 décembre 2016, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/12/22/jean-jacques-lumumba-banquier-congolais-exile-et-denoncateur-du-systeme-kabila_5053068_3212.html, consulté le 10 août 2020.
87. L'article 47 de la loi électorale n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée et complétée à ce jour stipule à son alinéa premier : « Le vote s'effectue soit au moyen d'un bulletin papier soit par voie électronique. »
88. Trésor Kibangula, « Présidentielle en RDC - Martin Fayulu : "Je suis l'expérience qui fait la différence",, jeuneafrique.com., publié le 22 décembre 2016, <https://www.jeuneafrique.com/661490/politique/presidentielle-en-rdc-martin-fayulu-les-sept-leaders-de-lopposition-son-determines-a-parvenir-a-une-candidature-commune/>, consulté le 10 août 2020.
89. Commission électorale nationale indépendante, "Rapport général du processus électoral de 2012 à 2019", p. 128.
90. Les dix députés nationaux, co-auteurs de la proposition de loi modifiant la loi électorale, sont : Henri-Thomas Lokondo, André Claudel Lubaya, Christophe Lutundula, Charles Makengo, Jean-Jacques Mamba, Jean-Marc Mambidi, Juvénal Munubo, Patrick Muyaya, Jacques Ndjoli et Delly Sesanga.
91. Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, exposés des motifs, <http://www.leganet.cd/Legislation/Constitution.htm>, consultée le 2 juillet 2020.



CONGO RESEARCH
GROUP



GROUPE D'ÉTUDE
SUR LE CONGO

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant à but non lucratif qui s'efforce de comprendre et d'expliquer la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous menons des recherches rigoureuses sur différents aspects du conflit qui sévit en République démocratique du Congo. Toutes nos recherches s'appuient sur une profonde connaissance historique et sociale du problème en question. Nos bureaux se trouvent au Centre de coopération internationale de l'Université de New York.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur les sites suivants : www.congoresearchgroup.org et www.gecongo.org.



[GEC_CRG](https://twitter.com/GEC_CRG)

www.congoresearchgroup.org

www.cic.nyu.edu

Center on International Cooperation

726 Broadway, Suite 543

NY 10003, New York