

## **Institutions chargées du processus électoral et consolidation de la paix en RDC: Regard sur la CENI et la cour constitutionnelle aux élections de 2018**

### **[ Institutions responsible for the electoral process and peace building in the DRC: Focus on CENI and the Constitutional Court in the 2018 elections ]**

*MWEMBU DIBWE Ken Anastase and MUYEMBE MUSATA Jacques*

Département des Sciences Politiques et Administratives, Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives,  
Université de Lubumbashi, B.P 1825, Lubumbashi, RD Congo

Copyright © 2020 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** The purpose of this study is to demonstrate that the real problem facing the Democratic Republic of Congo in the organisation of elections since the beginning of this third phase of the electoral process is the independence of institutions responsible for the electoral process. It notes that the evolution of the legal framework of the CENI and the courts in charge of litigation have not made it possible to guarantee its members freedom of action vis-à-vis the majority in power. In the last elections (2018), almost all CENI members were considered close to the electoral platform of the outgoing Head of State, Joseph Kabila. The latter also retained a major influence on the appointment process of judges of the Constitutional Court. It also found that it was very difficult two months before the elections to reach a consensus on changes that would restore confidence in these institutions. It should be noted that in 2016, four months of negotiations and two dialogues failed to resolve this issue. The opening of discussions on the replacement of all members of the board of the CENI and the Constitutional Court was synonymous with a new postponement of these elections. By 2016, it had already been difficult for political actors to agree on a consensus facilitator and the modalities of discussions. Hence the difficulty for the Congolese DR State to restore peace by organizing free, credible, democratic and transparent elections.

**KEYWORDS:** Bodies of Electoral Management, CENI or CEI, Constitutional Court, Representative democracy, Vote, independence, electoral disputes and, Democratic Republic of Congo.

**RESUME:** La présente étude vise à démontrer que le véritable problème auquel la République Démocratique du Congo est confrontée dans l'organisation des élections depuis le début de cette troisième phase du processus électoral est l'indépendance des institutions chargées du processus électoral. Il s'observe que, l'évolution du cadre légal de la CENI et des tribunaux chargés des contentieux n'ont pas permis de garantir à ses membres une liberté d'action vis-à-vis de la majorité au pouvoir. Aux dernières élections (2018), presque tous les membres de la CENI étaient considérés comme proches de la plateforme électorale du chef de l'Etat sortant, Joseph Kabila. Ce dernier, conservait également une influence majeure sur le processus de désignation des juges de la Cour constitutionnelle.

Il s'est aussi observé qu'il était très difficile à deux mois des élections, d'obtenir un consensus sur des changements de nature à recréer la confiance envers ces institutions. Il sied de rappeler qu'en 2016, quatre mois de négociations et deux dialogues n'ont pas permis de résoudre cette question. L'ouverture des discussions sur le remplacement de tous les membres du bureau de la CENI et de la Cour constitutionnelle était synonyme d'un nouveau report de ces scrutins. En 2016, il avait déjà été difficile pour les acteurs politiques de s'accorder sur un facilitateur consensuel et les modalités de discussions. D'où la difficulté pour l'Etat RD congolais à restaurer la paix par l'organisation des élections libre, crédible, démocratique et transparentes.

**MOTS-CLEFS:** Organes de Gestion Electorale, CENI ou CEI, Cours constitutionnelle, Démocratie représentative, Vote, indépendance, contentieux électoraux et, République Démocratique du Congo.

## **1 INTRODUCTION**

Dans les démocraties modernes, le vote et/ou l'élection, est le facteur privilégié de sélection des représentants et il permet à l'électorat de maintenir un contrôle sur les acteurs politiques et de limiter leurs pouvoirs.

L'objectif primordial de l'organisation des élections dans beaucoup des pays du monde comme en RDC est, celui de pouvoir résoudre la crise de légitimité des institutions, de ses animateurs et, de permettre une alternance démocratique, question de promouvoir la paix à tous les niveaux de la société.

La compétition électorale occupe progressivement une place centrale dans la vie politique de presque tous les pays africains depuis le déclenchement de ce qui a été appelé la « deuxième vague de démocratisation », au début des années 1990 [1]. Le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance de manière général, prévoit, parmi les principes « déclarés principes constitutionnels communs à presque tous les États Africains », celui en vertu duquel « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes. Il prévoit également que « Les organes ou institutions chargés de gérer les élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique ». Au titre des réformes introduites ces deux dernières décennies pour consolider la pratique (re)naissante de la démocratie, celles visant à améliorer la gestion des élections ont été au premier plan et attiré les débats les plus passionnés. Un des traits généraux des réformes introduites dans ce domaine dans beaucoup des pays africains a consisté à renforcer ou à initier les mécanismes visant à séparer, voire isoler la gestion des élections des tâches administratives normales de l'exécutif [2] et, la RDC n'en fait pas exception.

Les Institutions de gestion des élections <sup>(1)</sup> sont devenues une clé de voûte du processus de démocratisation dans bon nombre de pays en Afrique. Leurs composition, fonctionnement et activités suscitent l'intérêt du public. Dans beaucoup de pays, ces institutions focalisent l'essentiel d'interrogations et de débats passionnés sur les règles du jeu électoral à chaque cycle des élections. Dans certains cas d'ailleurs, les débats autour de ces institutions sont quasi-permanents et se tiennent indépendamment du calendrier électoral [2]. L'absence d'une bonne compréhension des enjeux de ces structures et de leur contribution à la gouvernance démocratique et à une participation citoyenne de qualité a contribué à crispier les débats et à apporter des réponses inadéquates aux préoccupations exprimées.

Cette étude se focalise sur les deux institutions les plus importantes dans le processus électoral : la CENI qui organise et gère les élections ainsi que la Cour constitutionnelle qui traite les contentieux. Toutefois, ces institutions sont influencées par le contexte politique qui les entoure. A la tête d'une coalition sans majorité absolue en 2006, le président Joseph Kabila a accru depuis sa mainmise sur les institutions au point de former en septembre 2018 une nouvelle plateforme électorale, le Front Commun pour le Congo, regroupant tous les membres du gouvernement, les présidents des deux chambres du parlement, les gouverneurs et même des membres des médias et de la société civile. Cette élite gouvernante a la mainmise sur les ressources économiques, sur les postes administratifs et militaires ainsi que sur les institutions de l'Etat. Le régime de Joseph Kabila a privilégié la consolidation de son pouvoir, retardant l'adoption de législations et la création d'institutions nécessaire à l'équilibre des pouvoirs et au bon fonctionnement de l'Etat.

Cette note se veut donc une réflexion sur l'apport des institutions de gestions des élections à la consolidation de la paix dans un Etat en quête de la stabilité politique, légitimité des institutions et ses animateurs et la cohésion nationale. Pour une meilleure compréhension, nous avons subdiviser cette réflexion en trois points suivants : Le contexte des élections de 2018, de l'attente de la CENI et de la Cours constitutionnelle et enfin, du fonctionnement de la CENI et la Cour Constitutionnelle.

## **2 LE CONTEXTE DES ELECTIONS DE 2018 EN RDC**

Si la première phase des élections des années 1957-1960 avait comme objectif d'initier les autochtones à la gestion de leur propre pays, parce que la Belgique accusée sur la scène internationale de lenteur dans le processus d'émancipation des autochtones de sa colonie, réalisa qu'il est bon de commencer par le bas, c'est-à-dire la chefferie, le secteur, le centre, la cité, voire le quartier, les élections du 30 décembre 2018, constituent le troisième cycle des élections de la troisième phase de la

---

(<sup>1</sup>)Généralement on parle des Organes de gestion des Elections pour désigner soit, la CENI, CEI selon les pays. Dans le cadre de cette étude, nous utilisons les institutions pour désigner la CENI, et la cour constitutionnelle qui, l'une gère et l'autre valide ou invalide les résultats du processus électoral.

République démocratique du Congo et, à l'issue de ces élections, le pays devrait connaître la première alternance démocratique de son histoire. L'enjeu est historique : ce troisième cycle électoral devrait être le couronnement d'un processus de paix amorcé le 19 avril 2002 <sup>(2)</sup>. Les élections de 2018, qui auraient dû être organisées deux ans plus tôt, devraient consacrer l'enracinement de la démocratie dans le pays avec, pour la première fois depuis son indépendance, la passation de pouvoir entre un président sortant et un nouveau président démocratiquement élu. Après 17 années passées au pouvoir, dont deux mandats constitutionnels, le président Joseph Kabila était contraint par la constitution de céder la place à un successeur.

L'organisation des élections de décembre 2018 devrait amener à la résolution d'une crise institutionnelle et de confiance aiguë. Ces scrutins prévus en 2016 ont été reportés à deux reprises. Malgré la tenue de deux dialogues politiques, à la veille de ces échéances, la confiance est rompue entre les acteurs politiques congolais. Les tentatives de contestation ont presque toutes été réprimées. La violence armée s'est répandue au-delà de la zone traditionnelle de conflits de l'Est du pays. Même si le chef de l'Etat congolais a désigné le 8 août un « dauphin », cette annonce, accueillie positivement par la communauté internationale, n'a pas eu pour effet de libérer l'espace politique. Plusieurs leaders de l'opposition ne sont pas autorisés à concourir pour la présidentielle. Les manifestations sont souvent réprimées. La coalition au pouvoir a des moyens financiers et une mainmise sur les médias, notamment d'État, beaucoup plus importants que l'opposition.

Ce processus électoral était d'autant plus périlleux qu'il est intervenu aussi dans un contexte de tensions entre les autorités congolaises et leurs partenaires traditionnels. Kinshasa s'est opposé à la mise en place d'un groupe international d'experts électoraux et a refusé l'assistance logistique de la communauté internationale dans l'organisation de la présidentielle, des législatives et des provinciales de décembre 2018. L'organisation d'élections en République Démocratique du Congo a toujours été un défi logistique et financier au vu de la faiblesse des infrastructures et de la taille du pays [3]. Les choix imposés par le gouvernement congolais et la commission électorale a entraîné de nouveaux retards dans la tenue de ces scrutins.

Au niveau de tension entre les acteurs politiques, les controverses électorales que ces deux institutions devraient abriter étaient sans nul doute considérables. Selon le dernier sondage du GEC / Berci, le candidat de la coalition au pouvoir, Emmanuel Ramazani Shadary, aurait du mal à être élu aujourd'hui, quelques 20% d'intention de vote derrière le candidat les plus appréciés dans l'opinion <sup>(3)</sup>. Pour autant, la plateforme électorale de Joseph Kabila annonce d'ores et déjà sa victoire et l'opposition dénonce l'existence dans le fichier de 10 millions d'électeurs fictifs, soit 25% de l'électorat officiellement enrôlé.

### 3 DE L'ATTENTE DE LA CENI ET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Contrairement à la culture des vieilles démocraties occidentales, où les élections sont organisées par le ministère de l'intérieur, l'Afrique est constituée des pays qui, pour organiser les élections démocratiques, libre, transparentes et crédibles, doit, pour se faire créer un organe neutre et indépendant qu'on appelle différemment selon la réalité de chaque pays.

L'un de trois modèles institutionnels suivants est d'application dans chaque pays africain qui a opté pour l'organisation des élections par l'Organe indépendant à savoir :

- Le modèle hybride/gouvernemental, dans lequel les principales fonctions du processus électoral sont réalisées par le gouvernement, mais sous la surveillance d'un organe indépendant (Sénégal, Cap-Vert) ;
- Le modèle politique, dans lequel la gestion des élections relève d'une institution qui est indépendante du gouvernement mais essentiellement ou entièrement composée de représentants de partis politiques (Bénin, RDC); et
- Le modèle des experts, dans lequel la gestion des élections relève d'un organe indépendant dont les membres sont (au moins en théorie) choisis pour leurs qualités personnelles, leur expérience professionnelle et leur intégrité (Ghana, Nigeria, Sierra Léone).

Dans les trois modèles, le système de désignation des membres de la commission autonome qui supervise ou dirige les élections varie de façon assez significative, tant sur le plan du droit que dans la pratique.

(2) L'accord de Sun City a mis fin à une décennie de guerres et a permis l'adoption d'une nouvelle constitution. Il a entraîné la mise en place d'institutions légitimes au niveau provincial et national.

(3) Il faut noter qu'à l'approche des élections ou s'il faut bien le dire lors de la campagne électorale, deux thèmes ont vus le jour : Continuité pour Ramazani SHADARI et Changement pour les autres candidats de l'opposition. Le Changement selon l'entendement de la majorité du peuple congolais, était de se débarrasser de Joseph KABILA et tous ses caciques.

Dans tous les pays, soit la constitution (RDC), soit le code électoral ou la loi portant création des OGE prévoient que ces dernières ne recevront pas d'injonction ou d'instruction de toute autre institution pour la conduite des affaires et l'accomplissement de leurs tâches. Les OGE composés de représentants des partis politiques sont affectés par la loyauté politique de leurs membres. Les partis d'opposition affectionnent particulièrement ce système, mais, il peut négativement affecter la performance de la commission et conduire à des critiques sur son travail, comme cela a constamment été le cas au Bénin.

Ainsi, on attend des institutions sous étude en RDC de manière générale et, des élections de 2018 en particulier ce qui suit :

- Corriger les irrégularités reprochées aux présidents précédents de la CEI (2006) et CENI (2011)
- Amener l'Etat de la RDC à la résolution d'une crise institutionnelle et de confiance aiguë.
- Pour la Cour Constitutionnelle d'être apolitique, impartiale et de ne dire que la loi.

#### **4 DU FONCTIONNEMENT DE LA CENI ET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

La responsabilité d'organiser les élections en République Démocratique du Congo incombe au premier chef à la CENI. Elle est en premier lieu « chargée de l'organisation du processus électoral, notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout referendum ».

Dans les textes de loi, l'équilibre des pouvoirs est respecté. L'indépendance de la CENI et des cours de justice est consacrée. Mais c'est la théorie. En pratique, depuis 2006, les différentes missions d'observation électorale pointent une défiance envers ces institutions et leurs membres. Cette défiance reste l'un des obstacles majeurs à la crédibilité des processus électoraux et à l'acceptation des résultats qui en découlent.

##### **4.1 LA CENI**

###### **4.1.1 DE LA COMPOSITION DU BUREAU DE LA CENI**

Pour créer leur première centrale électorale, la Commission Électorale Indépendante (CEI), les acteurs politiques congolais ont opté pour une composition basée sur le principe d'un équilibre entre les forces issues de la guerre. Conformément à l'accord de paix de Sun City, le bureau de la CEI était composé de huit membres issus des huit composantes et entités représentées au sein du Dialogue inter-congolais<sup>(4)</sup>. Les décisions devaient être prises par consensus et à défaut à la majorité absolue de ses membres. Mais, très vite, la présidence a su coopter des membres clés de cette institution. La présidence de la CEI a été officiellement attribuée à la composante « Forces Vives ». Or, avant d'entrer à la CEI, son président, l'abbé Apollinaire Malu Malu, avait travaillé comme expert au sein du cabinet de Joseph Kabila. Il était connu comme étant proche de la présidence. Sans ouvertement remettre en cause l'indépendance de la CEI et les décisions prises lors du premier cycle électoral validé par la communauté internationale, la mission d'observation de l'Union européenne avait insisté sur « l'attention particulière » dont devait faire l'objet la composition du bureau de la future CENI, estimant que la « faiblesse de la communication » et des modifications sur les listes électorales « justifiées de manière peu convaincante » de son ancêtre, la Commission Électorale Indépendante, avaient déjà créé « des soupçons » au sein de la classe politique<sup>(5)</sup>.

Alors que sa création et ses principales attributions étaient prévues par la Constitution de 2006, la CENI n'a véritablement vu le jour qu'à neuf mois des élections contestées de 2011<sup>(6)</sup>, avec une nouvelle loi organique adoptée un an plus tôt, le 28 février 2010. Cette fois, le bureau de la CENI est entièrement politisé. Sur sept membres, quatre sont désignés par la majorité présidentielle, trois autres par l'opposition au parlement. L'indépendance de ses membres n'est consacrée que sur le principe. Les membres de la CENI devaient normalement ne pas solliciter ni recevoir d'instructions d'aucune autorité extérieure dans l'exercice de leur mission. Ils devaient aussi jouir d'une totale indépendance par rapport aux forces politiques qui les ont désignés. Les forces politiques représentées au parlement ont en réalité désigné leurs partisans ou alliés à la CENI.

---

(4) C'est le forum qui s'est ouvert en 2001 et qui a abouti à la signature de plusieurs accords, dont celui de Sun City.

(5) Extraits du rapport final de la mission d'observation électorale de l'Union européenne, 23 février 2007.

(6) Ce retard dans sa mise en place est jugé comme « excessif et non justifié » par la Ligue des électeurs, une ONG congolaise. Cela a créé des frictions au sein de la classe politique.

Cette nouvelle composition exclut la société civile, malgré les revendications de cette dernière, accorde cette fois et sans équivoque une place prépondérante à la majorité présidentielle qui peut imposer ses décisions à la majorité absolue. Mais surtout, les deux principaux rivaux de Joseph Kabila à la présidentielle, Etienne Tshisekedi de l'UDPS et Vital Kamerhe de l'UNC, n'ont pas de représentants au sein de la CENI : le premier parce que sa formation avait boycotté les élections de 2006, le second parce qu'il venait de quitter le PPRD pour créer sa propre formation politique.

Il ressort de l'analyse du texte existant en RDC, le non-respect et certaines contradictions quant au respect du texte sur la désignation et exercice des fonctions des membres de la CENI et, cela montre clairement que la CENI est loin d'être dépolitisé pour prétendre travailler pour préserver ou consolider la paix. La nouvelle loi [4] maintient un certain flou sur le mode de désignation des membres de la commission électorale. L'article 10 prévoit qu'ils sont des « délégués » issus des composantes mouvantes que sont la majorité présidentielle, l'opposition politique au Parlement et la société civile. L'article 12 dit tout autre chose. Il précise en effet qu'ils doivent être « choisis parmi les personnalités indépendantes reconnues. » La majorité présidentielle comme l'opposition ont retiré leur confiance à certains de leurs délégués et exigé leur remplacement. C'est la reconnaissance explicite d'un contrôle des formations d'origine sur leurs représentants. Alors que selon l'article 22, ils devaient jouir « de la totale indépendance par rapport aux forces qui les ont nommées ». Toutefois, le défi majeur reste la cooptation de ses membres par la coalition au pouvoir qui accroît son influence par des alliances individuelles ou politiques.

La composition des membres de la CENI avant les élections de 2018 en RDC montre qu'il était difficile de parler de l'indépendance ou de la dépolitisation de cet organe car, le report des élections de 2016 par la CENI sous prétexte que le fichier électoral de 2011, récusé par la classe politique, nécessitait une révision complète et qu'il fallait donc organiser un nouveau recensement qui devait inclure les nouveaux majeurs, a entraîné une recomposition d'alliance profitant à la majorité présidentielle. Avec l'élargissement de la majorité au sein du FCC, la recomposition des membres de la CENI s'est présenté comme suit :

**Tableau 1. Recomposition des membres de la CENI**

N°	NOMS	Fonction	Formation politique	Alliance politique	Recomposition
1	Corneille NANGA	Président	Société Civile		
2	Norbert BASENGEZI	Vice-Président	PPRD	Majorité	FCC
3	Jean-Pierre KALAMBA	Rapporteur	UDPS	Opposition	FCC
4	Onésime KUKATULA	Rapporteur Adjoint	PALU	Majorité	FCC
5	Gérardine KASONGO	Questeur	PPRD	Majorité	FCC
6	Nadine MISHIKA	Questeur Adjoint	MLC	Opposition	Opposition
7	Augustin NGANGWELE	Membre Plénière	CCU	Majorité	FCC
8	Marie Desanges KETA	Membre Plénière	AFDC	Majorité	FCC
9	Benjamin BANGALA	Membre Plénière	PPRD	Majorité	FCC
10	Gustave OMBA	Membre Plénière	UNC	Opposition	Opposition
11	Noel KAPUTU	Membre Plénière	GPLDS	Opposition	FCC
12	Jean-Baptiste NDUNDU	Membre Plénière	Société Civile		
13	Elodie NTAMUZINDA	Membre Plénière	Société Civile		

Source : Groupe d'Étude sur le Congo Octobre 2018

D'après des études menées dans beaucoup des pays africains, le mode de désignation des membres des OGE a un impact plus important sur leur indépendance. Ainsi, pour la RDC, La révision, en 2013, de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI a réintroduit une Assemblée Plénière et l'intégration de la composante Société civile parmi les organes de celle-ci dans le but d'assurer plus de transparence, d'inclusivité et de collégialité dans sa prise de décision et dans le processus électoral en général.

Selon cette Loi, la Commission Electorale comprend au niveau national deux organes que sont l'Assemblée Plénière et le Bureau, et est représentée par ses démembrements dans les 25 provinces de la RDC ainsi que dans la Ville de Kinshasa.

L'Assemblée Plénière est l'organe de conception, d'orientation, de décision, d'évaluation et de contrôle de la CENI. Elle est composée de 13 membres désignés par l'Assemblée Nationale parmi les partis politiques de la Majorité (6 membres dont 2 femmes La Société civile y est représentée par 3 membres : un délégué des confessions religieuses, un délégué des organisations féminines de défense des droits de la femme et un délégué des organisations d'éducation civique et électorale femmes) et de l'Opposition (4 membres dont 1 femme). La composition de la Plénière de la CENI reste toutefois déséquilibrée

: sur 13 membres, les partis politiques en comptent 10 (Majorité et Opposition ont respectivement 6 et 4 membres) et la Société civile seulement 3.

Le Bureau de la CENI est, quant à lui, l'organe de gestion et de coordination de la CENI. Dirigé par un Président issu de la Société civile, il assure l'exécution des décisions de l'Assemblée Plénière et veille au respect des lois électorales et référendaires par les autorités politico-administratives, les partis politiques, les candidats, les observateurs nationaux et internationaux, les électeurs ainsi que les témoins.

#### **4.1.2 RELATION AVEC LES PARTIES PRENANTES**

Dans le cadre de sa mission et afin d'en garantir le caractère transparent, participatif et inclusif, la CENI est tenue de collaborer avec toutes les parties prenantes. C'est ainsi que des cadres de concertation, censés être des lieux d'échanges et d'implication de toutes ces parties prenantes, ont été créés.

Il faut noter que ces cadres de concertation ont fonctionné de manière irrégulière et que ce déficit n'a pas permis la tenue de consultations et l'obtention du consensus nécessaire sur des questions électorales majeures comme la machine à voter (MAV). Dans son calendrier du 5 novembre 2017, la CENI semblait prévoir l'utilisation de bulletins de vote. Mais des documents antérieurs prouvent que la commission électorale avait fait le choix au moins depuis juillet 2017 d'utiliser une machine à voter de fabrication coréenne. C'est sans doute la décision la plus controversée, l'acquisition de gré à gré de la « machine à voter » de la société Miru, un appareil à écran tactile dont le rôle est sensé se limiter à l'impression des bulletins de vote (7). En plus du passage en force sur la machine à voter qui n'avait pas requis l'unanimité de toutes les parties prenantes, il faut ajouter aussi le cas des électeurs enrôlés sans empreintes digitales et le report des élections législatives nationales et provinciales à Béni ville, Béni territoire, Butembo et Yumbi.

#### **4.2 LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

La loi électorale distingue les cours et tribunaux chargés du contentieux électoral. Pour la validation des candidatures comme pour la proclamation des résultats définitifs, il s'agit de la Cour constitutionnelle pour la présidentielle et les législatives et des cours administratives d'appel pour les provinciales.

Lors des précédents processus électoraux, les cours d'appel ont fait l'objet de critiques. Elles ont été taxées de partialité par l'opposition et la société civile. Les conditions et délais de traitement des recours posent toujours problème.

La Cour constitutionnelle est le juge du contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que des référendums. Elle est l'une des dernières nées de l'ordre juridictionnel congolais. Sa création était prévue par l'article 157 de la constitution de 2006 et maintes fois recommandée depuis. Il s'agit de l'une des institutions-clé dans la régulation du fonctionnement de l'Etat. Mais la loi organique portant organisation et fonctionnement de cette cour n'a été promulguée que le 15 octobre 2013, plus de deux ans après son adoption par les deux chambres du parlement. Il faudra deux ans de plus pour que cette cour soit opérationnelle et puisse rendre ses premiers arrêts.

Un article transitoire de la constitution de 2006 prévoyait que la Cour suprême de justice remplirait les fonctions non seulement de la Cour constitutionnelle, mais aussi du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation jusqu'à leur création. En l'absence de la Cour constitutionnelle, c'est la Cour suprême de Justice qui était devenue l'une des institutions-clé dans le déroulement des processus électoraux, à la fois juge du contentieux électoral et l'organe chargé de proclamer les résultats définitifs des élections présidentielles et législatives. Depuis les premières élections de 2006, le manque d'indépendance de cette cour avait été pointé non seulement par l'opposition, la société civile, mais aussi par toutes les missions d'observations électorales, aussi bien nationales qu'internationales.

Au premier trimestre 2011, la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle avait été adoptée par les deux chambres du parlement. La majorité présidentielle ne s'y était pas opposée, mais Joseph Kabila avait

---

(7) Le budget de l'Etat adopté en conseil des ministres en novembre comprenait déjà le paiement de la machine à voter. Le montant des dépenses exceptionnelles alloué à la CENI pour l'organisation des élections en 2018 est basé sur un Budget établi par la commission électorale le 12 juillet 2017. En août 2017, alors que l'option n'a pas encore été débattue.

contesté sa constitutionnalité et demandé au parlement de l'amender pour la rendre conforme à la Constitution. Cette loi adoptée une deuxième fois n'avait pas été promulguée par le président Joseph Kabila. Cela n'aurait pas dû empêcher son entrée en vigueur puisque la Constitution stipule qu'« à défaut de promulgation de la loi par le Président de la République, la promulgation est de fait » dans les quinze jours. Mais le texte n'avait pas non plus été publié au Journal Officiel, dont les services dépendent de la Présidence de la République. Il ne fait aucun doute que c'était la volonté du chef de l'Etat congolais lui-même de retarder la création de cette cour.

La Cour constitutionnelle, ne fonctionne que depuis 2015. Elle a assuré pour la première fois son rôle de juge du contentieux électoral. Toutefois, dans un sondage GEC/BERCI d'octobre 2018, 73,6% des répondants n'avaient pas une bonne opinion de cette Cour.

#### 4.2.1 LE MODE DE DÉSIGNATION POUR GARANTIR SON INDÉPENDANCE

La création de la Cour constitutionnelle avait donc suscité un certain espoir de voir non seulement le fonctionnement des institutions mais aussi la gestion du contentieux électoral s'améliorer. Selon la loi organique du 15 octobre 2013, cette Cour est constituée de neuf membres nommés par le Président de la République, mais dont trois seulement sur sa propre initiative, trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et trois autres par le Parlement réuni en Congrès.

Ce mode de désignation laisse encore une très large influence au chef de l'Etat congolais qui détient une influence très importante sur les membres du Conseil supérieur de la magistrature, qui nomment eux-mêmes trois juges. Puisqu'au titre de la Constitution (Article 82), « le Président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. » La question de l'indépendance de la magistrature et du CSM qui est « l'organe de gestion du pouvoir judiciaire » (Article 152) est d'autant plus aiguë que la RDC n'a connu qu'un seul chef d'Etat depuis presque dix-huit ans.

Les juges doivent être désignés par les chambres réunies en Congrès. Or l'Assemblée nationale issue des élections de 2011 et le Sénat dans sa configuration de 2007, restent très largement dominés par la majorité présidentielle. Malgré tout, les juges désignés sur le quota du Parlement restent ceux qui, jusqu'aux récentes nominations, ont manifesté le plus d'indépendance.

La cour constitutionnelle est aujourd'hui composée de cinq anciens magistrats de la Cour suprême de Justice déjà décriée pour son manque d'indépendance, dont deux de ses anciens présidents. Trois autres membres ont une affiliation connue avec la majorité présidentielle. Le dernier juge, le sénateur Polycarpe Mongulu, a rejoint l'Opposition Républicaine, la plateforme du président du Sénat, Léon Kengo Wa Dondo, membre du Front commun pour le Congo de Joseph Kabila alors que c'est sous l'étiquette du MLC qu'il avait été élu au Sénat en 2007.

## 5 CONCLUSION

Le véritable problème auquel la RDC est confrontée dans l'organisation des élections depuis le début de cette troisième phase du processus électoral est l'indépendance des institutions chargées du processus électoral. Il s'observe que, l'évolution du cadre légal de la CENI et des tribunaux chargés des contentieux n'ont pas permis de garantir à ses membres une liberté d'action vis-à-vis de la majorité au pouvoir. Aux dernières élections (2018), presque tous les membres de la CENI étaient considérés comme proches de la plateforme électorale du chef de l'Etat sortant, Joseph Kabila. Ce dernier, conservait également une influence majeure sur le processus de désignation des juges de la Cour constitutionnelle.

Il s'est aussi observé qu'il était très difficile à deux mois des élections, d'obtenir un consensus sur des changements de nature à recréer la confiance envers ces institutions. Il sied de rappeler qu'en 2016, quatre mois de négociations et deux dialogues n'ont pas permis de résoudre cette question. L'ouverture des discussions sur le remplacement de tous les membres du bureau de la CENI et de la Cour constitutionnelle était synonyme d'un nouveau report de ces scrutins. En 2016, il avait déjà été difficile pour les acteurs politiques de s'accorder sur un facilitateur consensuel et les modalités de discussions.

Malgré que la date des élections fût fixée d'abord pour le 23 puis le 30 décembre 2018, il est clair que les contrôles institutionnels en place ne suffisaient pas à garantir l'intégrité et la crédibilité du processus. La situation devenait de plus en plus cruciale que la société civile et les partis politiques soient à même de déployer des témoins et observateurs dans tous les centres de vote, à défaut de pouvoir couvrir les 75 568 bureaux prévus. Pour renforcer la confiance envers les résultats du 30 décembre 2018, les différentes missions d'experts ou d'observateurs devraient être invités au plus tôt par les autorités de Kinshasa à suivre toutes les étapes du processus électoral, sans restriction d'accès.

Sur le long terme, une réforme dans les processus de désignation au sein de ces deux institutions reste nécessaire pour s'assurer de l'indépendance proclamée dans la Constitution et les lois. Pour la Cour constitutionnelle, cela passe avant tout par une réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Pour ce qui est de la CENI, il s'agit pour les acteurs politiques de trancher si les membres de la CENI doivent être des délégués de partis politiques et d'organisations de la société civile ou des personnalités indépendantes. S'il s'agit d'assurer l'indépendance de cette institution par une composition équilibrée entre des acteurs congolais représentatifs, il semble crucial de mieux définir la manière dont les membres de la société civile sont désignés. Il faudrait aussi maintenir un équilibre arithmétique entre majorité et opposition à l'Assemblée nationale. Sans réformes appropriées et consensuelles, la crise de confiance envers ces institutions ne pourra que perdurer. Cette confiance serait pourtant nécessaire à la tenue d'élections apaisées pour garantir et restaurer la paix.

## REFERENCES

- [1] KABUYA LUMUNA SANDO, C, « Analyse sociologique des résultats provisoires des élections présidentielles et législatives du 30 Juillet 2006 », In, Elections, Paix et Développement en RDC prise de position des Universités Congolaises, Kinshasa, Fondation Konrad Adenauer, 2007,
- [2] ISMAILA Madior Fall MATHIAS Hounkpe Adele L. Jinadu Pascal Kambale, Organes de gestions des élections en Afrique de l'Ouest, Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la Démocratie, Open Society Foundation, akar-Fann, Dakar, Senegal [www.osiwa.org](http://www.osiwa.org)
- [3] LUBANZA MUKENDI, A, Elections et construction des identités politique en RDC, Kinshasa, CEROPIC, 2010, p18.
- [4] Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010<sup>[1]</sup> portant organisation et fonctionnement de la commission électorale nationale indépendant.