

# RDC : les élections de tous les dangers.

## Note 1 : La politisation des institutions chargées du processus



Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant, à but non lucratif, dédié à la compréhension de la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous effectuons des recherches rigoureuses sur les différents aspects du conflit en RD Congo. Toutes nos recherches se nourrissent d'une connaissance historique et sociale approfondie du problème en question. Nous sommes basés au Centre de coopération internationale de l'Université de New York (Center on International Cooperation, New York University) et nous travaillons en collaboration avec le Centre d'études politiques de l'Université de Kinshasa.

Cover image: © REUTERS/FINBARR O'REILLY. No copyright infringement is intended  
Toutes nos publications, nos blogs et podcasts sont disponibles sur [www.gecongo.org](http://www.gecongo.org)

## Résumé

Le 23 décembre 2018, la République démocratique du Congo 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. 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. 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 est contraint par la constitution de céder la place à un successeur.

Ce rapport du Groupe d'étude sur le Congo (GEC), le premier d'une série d'études sur ce processus électoral, met en exergue la politisation de deux des institutions ayant un rôle-clé dans l'organisation des élections. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) et la Cour constitutionnelle sont contestées, leurs membres taxés de partialité. Ces accusations de manipulation du processus politique, l'absence de consensus au sein de la classe politique et les contestations qui pourraient en résulter risquent de plonger la RDC dans un nouveau cycle de conflits. Une grande partie de la faiblesse de ces institutions provient de la capacité de la présidence

de la République à contrôler, coopter ou diviser les différentes forces politiques et sociales qui devraient servir de contrepoids : l'opposition, la société civile ou les organisations professionnelles comme le Conseil supérieur de la magistrature. Cette mainmise sur les institutions chargées d'assurer la transparence du processus électoral rend quasi-inopérants les garde-fous existants dans les différents textes qui régissent ces institutions.

La plupart des membres de la CENI et de la Cour constitutionnelle ont affiché une affinité avec la coalition du président Kabila. Cette situation met la classe politique et la société civile congolaise, ainsi que les partenaires étrangers, devant un dilemme. Ils peuvent soutenir le processus en cours, en espérant que les failles dans les institutions qui gèrent et contrôlent le processus n'empêcheront pas l'expression d'une volonté populaire. Ou alors ils peuvent soutenir un nouveau report des élections, sans garanties de pouvoir renforcer l'indépendance de ces institutions, au risque d'être accusé par le gouvernement de faire obstacle à la tenue des élections. Dans tous les cas, il est capital que puissent exister des contrepoids en dehors des institutions officielles. Il faudrait notamment déployer des missions d'observations nationales comme internationales, faire appel à des témoins des partis politiques et laisser travailler les journalistes. Il est aussi important que la mission des Nations Unies au Congo et la communauté internationale assurent un suivi attentif de ces élections même si elles risquent d'être accusées d'ingérence ou de faire obstacle au déroulement des scrutins.

## Introduction

L'organisation d'élections le 23 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 est d'autant plus périlleux qu'il intervient 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 refuse jusqu'ici l'assistance logistique de la communauté internationale dans l'organisation de la présidentielle, des législatives et des provinciales prévues pour le 23 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. Les choix imposés par le gouvernement congolais et la commission électorale pourraient entraîner de nouveaux retards dans la tenue de ces scrutins.

Cette note 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.

Au niveau de tension entre les acteurs politiques, les controverses électorales que ces deux institutions devront abriter seront 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 le plus apprécié dans l'opinion. 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.

## A – La Commission nationale électorale indépendante

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 référendum ». 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<sup>i</sup> 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.

### L'évolution du cadre légal n'a pas garanti l'indépendance

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 intercongolais<sup>ii</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>iii</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>iv</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.

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

i. En 2006 et surtout 2011, plusieurs missions d'observation et institutions comme les missions d'observation électorale de l'Union européenne, du Centre Carter et la Ligue des électeurs, ont souligné un sentiment de défiance ou même de manque d'indépendance envers la commission électorale et les cours de justice en charge du contentieux électoral.

ii. 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.

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

iv. 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.

## RDC : Les élections de tous les dangers.

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.

Comme en 2006, dès le début du processus électoral de 2011, la CENI et ses démembrements locaux ont été accusés de partialité. Cette défiance se renforce à l'issue du dépouillement et des contestations s'élèvent. Dans la province du Katanga, Joseph Kabila a enregistré dans plusieurs circonscriptions des scores allant de 96 à 100%. Il y a des écarts importants entre le nombre de votants et le nombre de bulletins utilisés lors des deux scrutins qui se sont tenus le même jour : élections présidentielles et législatives. Selon le rapport de la mission d'observation de l'Union européenne qui avait été rendu public trois mois après les élections, ces anomalies ont surtout bénéficié aux candidats de la majorité ou du PPRD. Les missions d'observation du Centre Carter et de l'Union Européenne ont pointé le manque de transparence et de crédibilité de la CENI et recommandé une révision de la composition de son bureau pour s'assurer de son indépendance.

La loi portant fonctionnement et organisation de la CENI a été révisée en avril 2013 pour permettre de rétablir l'existence d'une « Assemblée plénière » comme c'était le cas pour la CEI mais aussi « l'implication effective de la société civile comme troisième composante aux côtés de la Majorité et de l'Opposition politique. » L'Assemblée plénière est composée de treize membres : six issus de la majorité présidentielle, quatre de l'opposition politique et trois de la société civile, respectivement nommés par les confessions religieuses, les organisations féminines et les associations d'éducation civique et électorale. Présentée comme « l'organe de conception, de décision, d'évaluation et de contrôle », l'Assemblée plénière ne joue pourtant qu'un rôle mineur. Elle participe à l'adoption du budget, des rapports d'activités produits par le bureau ainsi qu'à la planification des opérations électorales. La

majorité présidentielle y est surreprésentée. Si le consensus reste officiellement le mode de prise de décision privilégié, elles peuvent aussi être prises à la majorité absolue des membres présents au cours de la séance.

Le bureau de la CENI reste le principal maître d'œuvre dans l'organisation des élections, puisqu'il prend « les décisions relatives aux opérations préélectorales, électorales, postélectorales et référendaires proprement dites ». Il est composé de six membres, trois de la majorité présidentielle, deux de l'opposition politique au parlement. Le dernier, le président de la CENI, est issu de la société civile. Officiellement, ses décisions sont prises « collégialement », même si le président de la CENI joue un rôle et conserve une voix prépondérante, en cas de conflit. Au sein du bureau, la majorité présidentielle reste dominante, avec les postes de vice-président, rapporteur adjoint et questeur.

## Des désignations controversées

La mise en place de la nouvelle CENI en 2013 n'a pas permis de se départir de la politisation de l'administration électorale. La nouvelle loi<sup>v</sup> 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.

v. 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 indépendant.

vi. 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 indépendant.

## Les délégués issus des rangs de la société civile

Depuis 2013, la désignation du président de la CENI est dévolue aux huit confessions religieuses reconnues dans le pays. En dehors de l'Église catholique, souvent critique du pouvoir, les sept autres confessions religieuses ont longtemps été considérées comme plus favorables au régime en place. L'Église du Christ au Congo, le plus large réseau des églises protestantes du pays, a été pendant dix-neuf ans dirigée par Mgr Marini Bodho, sénateur proche de la majorité présidentielle et reconnu comme étant proche de Joseph Kabila. Les deux principaux regroupements des Églises du Réveil ont obtenu leur reconnaissance officielle sous sa présidence.

Quand la CENI remaniée voit le jour en 2013, c'est l'abbé Apollinaire Malu Malu, président controversé de la CEI, qui est rappelé pour en prendre la présidence, contre l'avis de l'Église catholique, dont il est membre. La Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco) s'oppose à cette désignation contraire à ses textes. En plus, l'abbé Malu Malu vient de passer plusieurs années à travailler pour la présidence et ne paraît plus comme un membre indépendant de la société civile. Les sept autres confessions religieuses l'adoubent pourtant. La démission de l'abbé Malu Malu en octobre 2015 suite à une maladie et la désignation de Corneille Nangaa, jusque-là secrétaire exécutif adjoint de la CENI, n'ont fait que renforcer cette fracture.

La Cenco refuse de prendre part au vote et dénonce l'absence de débat autour de la candidature de Corneille Nangaa, qui avait été proposée par l'ECC, l'Église du Christ au Congo, sans être membre actif de cette structure. Sans mettre ouvertement en cause le nouveau président de la CENI, le secrétaire général de la Cenco, l'abbé Léonard Santedi publie un communiqué évoquant « un vote qui n'en était pas un et qui semblait être décidé en amont <sup>vii</sup> ». L'Église catholique dit assumer « sa responsabilité devant la Nation et devant l'Histoire » et prier pour la réussite du processus électoral.

La désignation des deux autres délégués de la CENI issus de la composante « société civile » en 2013 fait aussi l'objet d'une certaine contestation. D'après la loi, l'un devait être issu des « organisations féminines de défense des droits de la femme » et l'autre d'une « organisation d'éducation civique et électorale ». Plusieurs responsables de la société civile et observateurs ont dénoncé le rôle-clé joué par l'abbé Malu Malu dans le processus de désignation. Ils ont aussi critiqué le choix des organisations présentes lors de ces négociations : il a d'abord été centré autour d'organisations nationales représentées à Kinshasa, puis une plus large part a été laissée à des délégués venus de provinces, notamment de l'Est. Ce changement de composition a été perçu comme une stratégie pour contrebalancer les organisations qui à Kinshasa étaient considérées comme plus hostiles au chef de l'Etat.

Elodie Ntamuzinda, représentant les associations féminines, était en 2013 présidente de la coordination de la société civile du Sud-Kivu, sans doute l'une des plateformes provinciales les plus structurées du pays. Grâce au soutien de l'abbé Malu Malu, elle a réussi à s'imposer comme la candidate soutenue par le cadre permanent de concertation de la femme congolaise (Cafco), un regroupement de 70 organisations féminines et de défense des droits de la femme. Cinq ans après, certains responsables de la société civile considèrent Elodie Ntamuzinda comme trop proche de la MP, d'autres estiment qu'elle reste active dans son domaine d'action <sup>viii</sup>.

Le nom de son collègue Jean-Baptiste Ndundu, délégué des associations d'éducation civique et électorale, avait été proposé par le Réseau d'organisations de droits humains et d'éducation civique d'inspiration chrétienne (Redhoric). Il avait également été adoubé par l'abbé Malu Malu. Jean-Baptiste Ndundu est lui aussi contesté par certains de ses anciens soutiens, mais sans jamais avoir été ouvertement mis en cause. Personne n'a demandé le remplacement de ces deux délégués qui ne se

vii. <https://7sur7.cd/new/designation-de-corneille-nangaa-a-la-ceni-leglise-catholique-dit-non-a-la-manipulation/>

viii. Entretiens avec six représentants de la société civile, septembre - octobre 2018

RDC : Les élections de tous les dangers.

sont jamais ouvertement désolidarisés des décisions prises au sein de la CENI. Pourtant ces décisions ont

été contestées par des organisations de la société civile qui avaient participé à leur désignation.

## LA CENI

**Fonction**  
**Affiliation**  
**Société Civile**  
**FCC**  
**Opposition**

Fonction	Affiliation	Nom
PRESIDENT	Soc. Civile	Corneille NANGAA YOBELUO <i>*Contesté</i>
VICE-PRESIDENT	PPRD	Norbert BASENGEZI KATINTIMA
RAPporteur	UDPS*	Jean-Pierre KALAMBA MULUMBA
RAPporteur Adjoint	PALU	Onésime KUKATULA FALASH
QUESTEUR	PPRD	Gérardine KASONGO NGOY
QUESTEUR Adjoint	MLC	Nadine MISHIKA TSHISIMA
<b>Plénière</b>		
MEMBRE PLENIERE	CCU	Augustin NGANGWELE
MEMBRE PLENIERE	AFDC	Marie Desanges KETA LOKONDJO
MEMBRE PLENIERE	PPRD	Benjamin BANGALA BASILA
MEMBRE PLENIERE	UNC	Gustave OMBABINDIMONO
MEMBRE PLENIERE	GPLDS**	Noël KAPUTU NGOMBO
MEMBRE PLENIERE	Soc. Civile	Jean-Baptiste NDUNDU NSITUVILA
MEMBRE PLENIERE	Soc. Civile	Elodie NTAMUZINDA W'IGULU <i>*Contestée</i>

\*L'UDPS-Tshisekedi (opposition) demande le remplacement de Jean-Pierre Kalamba, officiellement désigné sur le quota de l'opposition. Il est aujourd'hui soutenu par l'UDPS-Tshibala (FCC)

\*\*Groupe Parlementaire des Libéraux Démocrates Chrétiens et Socialistes dont le président José Makila a rejoint le gouvernement en Décembre 2016. Originellement membre de l'opposition, le GPLDS a rejoint la majorité en 2017. Noël Kaputu est officiellement sur le quota de l'opposition. Mais les leaders de son groupe parlementaires, membres du gouvernement, ont adhéré au FCC

## La recomposition d'alliances profite à la majorité présidentielle

La recomposition des alliances au sein de la majorité comme de l'opposition aurait dû entraîner des changements au sein de la CENI. En septembre 2015, sept partis de la majorité présidentielle sont « auto-exclus » de la coalition au pouvoir pour avoir demandé un débat pour la désignation du candidat à la succession du chef de l'Etat. Parmi les frondeurs, deux partis, le MSR et l'ARC, avaient suffisamment d'élus avec leurs alliés à l'Assemblée nationale pour disposer d'un groupe parlementaire et d'un délégué au sein de la commission électorale. Chantal Ngoy (MSR) avait été sommée par la majorité de démissionner et s'était exécutée. Le délégué de l'ARC, Benjamin Bangala Basila, resté fidèle à la majorité, a été autorisé à rester, malgré son affiliation politique d'origine. Suite à ces défections au sein de la majorité, le PPRD, le parti présidentiel, se retrouve avec deux délégués à la CENI.

Le dialogue amorcé en septembre 2016 sous l'égide de l'Union Africaine, a permis à Joseph Kabila d'élargir sa coalition à quelques personnalités issues de l'opposition, mais la seule tête d'affiche, Vital Kamerhe, est restée dans l'opposition. Parmi eux, le délégué du Groupe Parlementaire des Libéraux Démocrates Chrétiens et Socialistes (GPLDS) à la CENI, Noël Kaputu Ngombo, reste nominalement sur le quota de l'opposition, alors que sa formation a rejoint la nouvelle majorité élargie du FCC.

La recomposition de la CENI et le renforcement de son indépendance étaient au cœur des débats entre les acteurs politiques au cours des deux dialogues qui ont tenté en 2016 de mettre un terme à la crise institutionnelle<sup>ix</sup>. L'accord politique global et inclusif signé le 31 décembre 2016 sous l'égide de l'Eglise catholique et toujours officiellement en vigueur octroyait le droit à la Majorité présidentielle, l'Opposition politique et la Société civile « dont sont

issus les membres actuels de la CENI et qui le désirent (...) de procéder, dans le délai de 14 jours à dater de la signature du présent Accord, au remplacement de leurs délégués conformément à la loi en la matière ».

Le délai de quatorze jours prévu par l'accord de la Saint-Sylvestre n'a pas été respecté et seuls deux délégués ont finalement été remplacés. En juin 2017, le PPRD et le MLC désignent avec l'aval de l'Assemblée Nationale deux nouveaux membres du bureau de la CENI, respectivement questeur et questeur adjoint. Seule l'UDPS, le parti d'opposition historique, continue de demander sans succès le remplacement de son délégué. Elu député en 2011 dans la circonscription de Kananga au Kasai Central, Jean-Pierre Kalamba Mulumba a siégé à l'Assemblée Nationale faisant fi des instructions du président de son parti, Etienne Tshisekedi. Jean-Pierre Kalamba Mulumba est rapporteur de la CENI depuis 2013 et refuse de démissionner.

En septembre 2018, le Palu, le Parti Lumumbiste Unifié, et ses alliés décident de prendre leur distance avec la majorité présidentielle alors que la CENI vient d'invalider la candidature d'Antoine Gizenga, l'ancien premier ministre et secrétaire général du Palu. On le dit gravement malade et sa candidature aurait été signée par une personne « non habilitée ». Un mois plus tard, le parti publie un nouveau communiqué signé Antoine Gizenga, il affirme être un parti « indépendant et autonome » tout en soutenant la candidature d'Emmanuel Ramazani Shadary, le dauphin désigné par Joseph Kabila. La question de la versatilité de l'alliance pose la question du maintien au sein du bureau de la CENI du délégué du Palu, Onésime Kukatula Kalash. Le rapporteur adjoint avait soutenu la décision de radier Antoine Gizenga de la liste des candidats.

Au final, à quelques semaines des élections, cinq des six membres du bureau de la CENI sont perçus comme acquis à la majorité présidentielle élargie du FCC.

ix. L'accord du 18 octobre 2016 prévoyait déjà, pour « renforcer la confiance entre les Parties prenantes » de « procéder au réaménagement à la CENI en ce qui concerne les membres désignés par l'opposition politique » et la « recherche de consensus avant la prise de toute décision majeure. » Ce premier dialogue avait été boycotté par les principaux leaders de l'opposition et son médiateur, l'ancien premier togolais, Edem Kodjo, contesté. La Cenco avait suspendu sa participation à ce dialogue

## Des décisions qui renforcent les soupçons

Comme pour les précédentes commissions électorales, la CENI sous la présidence de Corneille Nangaa a vu presque toutes ses décisions contestées, depuis la définition du cadre légal jusqu'à l'établissement du fichier électoral ou même de la liste provisoire des candidats. Cette défiance a été confortée par l'incapacité de la CENI à organiser les élections dans les délais constitutionnels. Cette institution est accusée par l'opposition, la société civile ou même des acteurs de la communauté internationale, d'avoir elle-même orchestré les multiples glissements du calendrier électoral. Cette méfiance est palpable au sein de la population. D'après un sondage BERCI /GEC en septembre 2018, seulement 24,3% des Congolais estiment que la CENI organisera des élections justes et équitables. La CENI s'est toujours justifiée en mettant en avant de grands principes : la transparence dans les passations de marché, l'importance de fiabiliser le fichier électoral, le coût et les contraintes logistiques liées à l'organisation des élections en RDC.

## Un appel d'offre international pour l'obtention des kits électoraux

En novembre 2015, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) réalise un audit du fichier de 2011 qui depuis les élections contestées avait déjà fait l'objet d'une opération de fiabilisation. Enrôlement des nouveaux majeurs et des Congolais de l'étranger, radiation des personnes décédées... l'ancien président de la confédération Pascal Couchepin, à la tête de la délégation de l'OIF, estime à l'époque, qu'avec quelques ajustements, il est possible d'organiser des élections crédibles sans être parfaites, dans les délais prévus par la constitution.

Quelques mois plus tôt, l'ancien bureau de la CENI dirigé par l'abbé Malu Malu avait demandé au gouvernement de négocier en urgence un contrat avec l'entreprise belge Zetes, partenaire traditionnel de la RDC dans les opérations d'enrôlement. Selon des sources au sein de la commission électorale, sa

signature devait intervenir au plus tard en janvier 2016 pour permettre l'organisation des élections dans les délais prévus. C'est pourquoi la décision de la CENI le 11 janvier 2016 de dénoncer ce projet de contrat suscite beaucoup d'interrogations. La primature venait pourtant de donner son accord.

Un mois plus tard, la CENI lance officiellement un appel d'offre international ouvert pour acquérir les kits électoraux devant permettre une refonte du fichier électoral. Pour justifier cette décision qui a retardé de plusieurs mois l'organisation des élections, le président de la CENI, Corneille Nangaa met en avant un souci de transparence dans la passation de ce marché public et une prise en compte d'anciennes revendications de l'opposition qui avait un temps accusé Zetes d'avoir participé à la fraude de 2011.

Pourtant, le choix du gouvernement congolais semble très vite se fixer sur la société française Gemalto, dont les représentants sont reçus à différents niveaux : CENI, gouvernement, présidence<sup>x</sup>. Ce choix est d'autant plus stratégique que les relations avec l'ancienne puissance coloniale, la Belgique, deviennent à l'époque de plus en plus tendues. Plusieurs leaders de l'opposition dénoncent cet appel d'offres comme l'une des mesures techniques qui ont conduit au non-respect des délais constitutionnels.

## La demande du report de la présidentielle

Le 17 septembre 2016, en plein dialogue politique sous l'égide de l'Union Africaine et à deux jours de la date constitutionnelle de convocation du corps électoral pour la présidentielle, le président de la commission électorale Corneille Nangaa introduit un recours auprès de la cour constitutionnelle demandant le report des élections. Il se dit dans l'impossibilité d'organiser ce scrutin en raison des opérations de refonte du fichier électoral lancées un mois plus tôt. Elles devraient, selon lui, durer plus de seize mois. C'est la deuxième fois que la CENI demande un report. En septembre 2015, elle avait obtenu un premier report par la même cour constitutionnelle. Elle avait mis en avant à l'époque deux arguments : le fait que le pays soit découpé en vingt-six provinces et un manque de moyens.

x. Entretiens avec des sources officielles, ministères et CENI, mars - avril 2016

Aux termes de l'article 161 de la Constitution, seuls le Président de République, le Gouvernement, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée Nationale, le dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des Gouverneurs de province et des Présidents des assemblées provinciales peuvent saisir la cour constitutionnelle. Plusieurs partis d'opposition et organisations de la société civile relèvent que le président de la CENI n'en a pas qualité.

Au-delà de cette considération légale, la CENI avait annoncé depuis des mois qu'elle était dans l'incapacité de tenir les délais prévus par la Constitution, se justifiant tour à tour par le manque de financement ou par l'incapacité des acteurs politiques à s'entendre sur les différentes options relatives à la révision du fichier électoral. Pourtant en mai 2016, un rapport, cette fois confidentiel, d'experts de l'ONU et de la francophonie, transmis au conseil de sécurité des Nations Unies, estime qu'il est possible de tenir les délais constitutionnels<sup>xi</sup>. Ce rapport se base sur trois scénarios établis par la CENI et les experts eux-mêmes : première option, réaliser une nouvelle fiabilisation du fichier sans intégrer les nouveaux majeurs ; seconde solution, réviser simplement le fichier ou troisième idée, le refondre totalement.

La première option permet de tenir les délais constitutionnels à condition qu'un accord politique soit signé un mois plus tard, en juin 2016. Les deux autres options entraîneraient un dépassement des délais constitutionnels. La refonte complète du fichier allait entraîner un retard de plus d'un an. Les conclusions de ce rapport sont restées secrètes jusqu'à ce que le gouvernement congolais accepte en septembre 2016 d'ouvrir un dialogue politique. A ce moment-là, l'option 1 n'est plus politiquement acceptable, puisqu'il n'est plus possible de corriger le fichier.

Le calendrier électoral fait aussi débat quand la CENI échoue à publier les listes provisoires des électeurs. Ce n'est que début septembre 2018 que la CENI commence la publication de ces listes à Kinshasa. Or

selon le calendrier électoral, la publication des listes définitives devrait avoir lieu au plus tard le 23 octobre 2018. Mais cette publication est retardée. Dans de nombreuses circonscriptions du pays, le délai légal de recours de trente jours ne sera pas respecté et il sera impossible aux électeurs eux-mêmes ou à des missions d'observations de la société de vérifier la réalité de ces millions d'électeurs que l'opposition considère déjà comme fictifs.

## Un regard international limité

A l'image du gouvernement congolais, la CENI refuse, au nom de la souveraineté, que des instances internationales financent et aient un droit de regard sur le processus, ce qui aurait pourtant pu lui permettre de faire contrepoids à l'influence de la majorité présidentielle au sein de l'institution. Les membres du bureau de la CENI disent par voie de presse suivre en cela « l'orientation » du gouvernement. Pourtant au titre de l'article 6 de loi organique du 28 février 2010, telle que modifiée en 2013, « la CENI jouit de l'autonomie administrative et financière. Elle dispose d'un budget propre sous forme de dotation. Celle-ci peut être complétée par des apports extérieurs. » L'article 43 de la même loi est encore plus explicite : « Les ressources de la CENI proviennent : du budget de l'Etat ; des dons et legs ; de l'assistance et de l'appui provenant des partenaires bilatéraux, multilatéraux et d'autres donateurs<sup>xii</sup> ».

Les tensions entre la commission électorale et ses partenaires portent surtout sur le conditionnement du soutien extérieur. La communauté internationale demandait depuis 2015 à la CENI la publication d'un calendrier et d'un budget électoral global avant d'apporter un soutien financier au processus électoral. Le calendrier n'a été publié que le 5 novembre 2017 à la suite des pressions internationales. Aucun budget détaillé n'a été publié à ce jour.

En septembre 2017, suite aux pressions de ses principaux partenaires, le gouvernement congolais accepte le principe d'un groupe international d'experts électoraux pour promouvoir le consensus

xi. Les conclusions de ce rapport de la mission concertée de l'ONU et de l'OIF sont présentées par des experts des deux organisations lors du dialogue mené à partir du 1er septembre 2016 sous l'égide de l'Union africaine. Les deux experts expliquent que l'option 1 respectant les délais constitutionnels est toujours possible, mais sans révision du fichier qui exclut les 8 millions nouveaux majeurs et contient encore un demi-million de doublons..

xii. Effectif au 15 août 2018, source Monusco.

au sein de la classe politique. Mais la CENI et ses partenaires ne se sont pas mis d'accord sur ses termes de référence. Pour les partenaires de la RDC, l'ONU, l'UA, l'OIF et l'Union européenne, ce groupe international d'experts devait rester indépendant et conserver une liberté de parole, ce qui était le point d'achoppement des discussions.

Finalement, la CENI a accepté l'assistance technique de la Monusco qui met à sa disposition près de 277 experts<sup>xiii</sup>, entre autres des informaticiens, logisticiens et juristes. Toutefois, le 26 juillet 2018, la représentante spéciale du secrétaire général en RDC informe le conseil de sécurité que « le premier avion affrété par la Monusco devant soutenir le processus électoral s'est vu refuser mercredi l'accès au sol congolais ». « Dans l'intérêt d'une gestion responsable des ressources des Nations unies, nous aurons très bientôt besoin de clarifications de la part du conseil sur les suites à donner », demande même Leila Zerrougui<sup>xiv</sup>. En juin, le conseil de sécurité avait pourtant accordé une enveloppe de 80 millions de dollars supplémentaires à la mission onusienne lors du renouvellement de son budget pour financer non seulement l'assistance technique mais aussi la location de vingt-quatre aéronefs chargés de transporter le matériel électoral.

L'un des principaux efforts de transparence de la CENI en 2018, c'est d'avoir accepté l'audit du fichier électoral par une mission de l'Organisation internationale de la Francophonie dirigée par le général malien Siaka Sangaré. Les premières conclusions ont été rendues en mai 2018. Si la communication de l'OIF était axée autour de l'idée que le fichier électoral était « inclusif, exhaustif et actualisé mais perfectible », les détails du rapport contredisent sa conclusion officielle : 16,6% des électeurs sont enregistrés sans aucune empreinte digitale, il manque quelques 500 000 cartes électorales vierges et les kits d'enrôlement qui les accompagnaient. Cette mission recommande des enquêtes et des poursuites judiciaires contre certains responsables de sites d'enrôlement dans les provinces de la Tshuapa « et particulièrement au

Sankuru où la population enrôlée a presque doublé ». Le général Sangaré appelle par voie de presse à faire un audit citoyen du fichier. Faute d'avoir pu se rendre sur le terrain pour vérifier la « réalité de ces électeurs », le général Sangaré avoue au cours d'une interview être dans l'incapacité de confirmer ou d'infirmer que plus de 25% des électeurs sont ou ne sont pas des électeurs fictifs.

La CENI a aussi refusé un audit extérieur et une certification de la machine à voter. Elle a fini après des mois de discussions par accepter que la Fondation Westminster pour la Démocratie, une organisation financée par le gouvernement britannique, fasse une étude détaillée de la machine, sans accès au logiciel. Selon le président de la CENI, ce logiciel serait une « invention congolaise » à protéger. Les recommandations de ce rapport ont été rendues publiques conjointement par les deux institutions le 17 septembre 2018.

La Fondation Westminster recommande notamment de déconnecter tous les ports de communication de la machine pour n'en faire qu'une imprimante et réduire les risques de fraude. Elle note également le risque de voir les files d'attente s'allonger le jour du vote puisque la majeure partie de la population congolaise n'a jamais utilisé de machine à écran tactile auparavant. Dans une réponse publiée le 17 septembre 2018, la CENI a contesté certaines de ces recommandations et a promis d'en respecter d'autres.

## Le passage en force sur la machine à voter

Dans son calendrier du 5 novembre 2017, la CENI semblait prévoir l'utilisation de bulletins de vote. Mais des documents antérieurs<sup>xv</sup> 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.

xiii. Effectif au 15 août 2018, source Monusco.

xiv. Extrait du discours de Leila Zerrougui, Représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU en RDC devant le Conseil de sécurité, le 26 juillet 2018.

xv. Le budget de l'Etat adopté en conseil des ministres en novembre également comprend 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.

D'après une analyse du GEC, cette machine risque de provoquer des longues files d'attente, voire même d'empêcher les opérations de vote le 23 décembre 2018, ce qui pourrait avoir une influence négative sur le taux de participation. La CENI estime qu'il suffit d'une minute par électeur congolais pour voter pour trois scrutins. Or c'est un électorat qui n'a aucune expérience des écrans tactiles. Les dispositions prises en cas de panne ou de dysfonctionnement pourraient s'avérer insuffisantes au vu des expériences menées avec des appareils similaires dans d'autres pays.

Cette machine est appelée « machine à tricher » par l'opposition et la société civile qui dénoncent notamment le fait que la machine puisse communiquer avec des machines externes. Malgré les recommandations de la Fondation Westminster, la CENI entend conserver la carte SIM 3G pour émettre un « SMS de contrôle ». La conférence épiscopale qui a toujours appelé à une véritable opération de certification de la machine par des experts nationaux et internationaux, continue de s'inquiéter du manque de consensus autour de son utilisation. Ces craintes sont partagées par l'OIF et le conseil de sécurité des Nations Unies.

## L'invalidation de candidats de l'opposition

La publication des listes provisoires des candidats, étape-clef du processus, a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en raison de l'invalidation de plusieurs candidatures de l'opposition, dont l'ancien vice-président et ex-chef rebelle Jean-Pierre Bemba et trois anciens premiers ministres dont deux du Palu<sup>xvi</sup>. Les principaux leaders de l'opposition et des organisations de la société civile ont dénoncé une application partisane des motifs d'invalidation

ou des incohérences entre des décisions prises au niveau des présidentielles, des législatives et des provinciales.

D'autres anomalies ont été relevées par la presse congolaise, comme le maintien sur la liste provisoire des candidats à la députation provinciale d'Aimé Kilolo, ancien avocat de Jean-Pierre Bemba et cadre du MLC récemment passé à la majorité. Il avait été co-accusé et condamné avec Jean-Pierre Bemba devant la cour pénale internationale pour les mêmes faits. Or la candidature de Jean-Pierre Bemba à la présidentielle a été invalidée par la CENI. Plusieurs médias relèvent que la centrale électorale a par contre ajouté le nom de l'ancien président délégué de l'UDPS Tshibala, Tharcisse Loseke à la liste définitive des candidats. Elle avait été pourtant invalidée le 11 septembre 2018 par la Cour constitutionnelle pour détention d'une nationalité étrangère. Tharcisse Loseke, est aligné sur la liste AFDC et alliés de Bahati Lukwebo, membre du Front Commun pour le Congo de Joseph Kabila.

Le gouvernement congolais et la majorité présidentielle se sont de leur côté réjouis d'une « application stricte de la loi<sup>xvii</sup> ». La Synergie des missions d'Observation citoyenne des élections (Symocel) estime que la CENI a manqué de neutralité dans la gestion des candidatures et a fait une application sélective de la loi sur la question de la nationalité. Selon cette plateforme, l'une des deux plus importantes missions d'observation électorale de la société civile, « la gestion de ces opérations de réception et de traitement des candidatures par la CENI a davantage amenuisé la confiance entre la CENI et les parties prenantes, jetant ainsi un malaise de plus en plus grand dans le processus électoral en cours<sup>xviii</sup> ».

xvi. Les candidats recalés et anciens premiers ministres, Antoine Gizenga et Adolphe Muzito, sont tous deux issus du Palu, troisième parti à l'issue des élections générales de 2006, boycottées par l'UDPS, le parti d'opposition historique.

xvii. Entretiens avec quatre membres du FCC, août 2018.

xviii. Conférence de presse de la Symocel, 22 septembre 2018, Kinshasa.

## B – La Cour constitutionnelle

La loi électorale<sup>xix</sup> 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 ne devraient pas s'améliorer, puisque l'installation des cours d'appel dans les nouvelles provinces pourrait ne pas être effective d'ici au 23 décembre 2018.

Cette note se focalise sur la Cour constitutionnelle, qui ne fonctionne que depuis 2015. Elle va assurer 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.

### Une décennie sans instaurer la plus haute juridiction du pays

La Cour constitutionnelle est le juge du contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que des référendums. Elle est l'une des dernières nées<sup>xx</sup> de l'ordre juridictionnel congolais. Sa création était prévue par l'article 157 de la constitution de 2006<sup>xxi</sup> 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 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.

xix. Loi portant organisation des élections du 6 mars 2006, telle que modifiée en 2015 et décembre 2017

xx. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation n'ont été créés qu'en juin 2018 par ordonnance présidentielle.

xxi. Au titre de la constitution de 2006, la Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi. Toutes les lois organiques, les règlements intérieurs des principales institutions du pays auraient dû lui être soumis. Tout Congolais aurait dû pouvoir la saisir pour protester contre tout acte législatif ou réglementaire qu'il estime contraire à la Constitution. C'est la Cour constitutionnelle qui aurait dû régler les conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre l'Etat et les provinces. C'est aussi le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre. Elle est enfin le juge du contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que des référendums.

Parallèlement, selon la mission d'observation de l'Union européenne, en pleine campagne électorale, Joseph Kabila avait promu à des grades supérieurs et sans respect des règles en la matière dix-sept nouveaux magistrats qu'il avait ensuite nommés à différents postes à la Cour suprême de Justice. Cette décision avait été justifiée par la volonté d'améliorer le traitement du contentieux électoral mais avait renforcé l'idée que cette Cour était acquise au Chef de l'Etat sortant. Pour preuve de cette défiance tout en se déclarant vainqueur de la présidentielle de 2011 et malgré les nombreuses irrégularités constatées, l'opposant historique Etienne Tshisekedi n'avait pas déposé de recours devant la CSJ, refusant de la reconnaître comme légitime.

### Le mode de désignation ne suffit pas à 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<sup>xxii</sup>, 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.

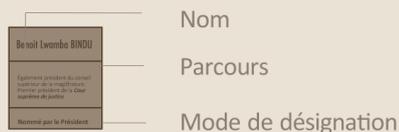
Les juges doivent être désignés par les chambres réunies en Congrès. Or l'Assemblée nationale issue des élections de 2011 et le Sénat dans sa configuration de 2007, restent très largement dominés par la majorité présidentielle. Malgré tout, les juges désignés sur le quota du Parlement restent ceux qui,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

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.

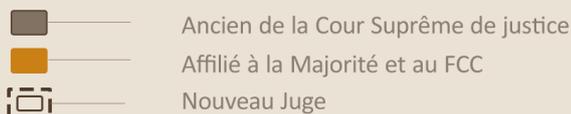
xxii. Article 82 de la Constitution : « Le Président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature ».

xxiii. Sur les trois sur quatre qui ont refusé de siéger ou émis un avis divergent, trois ont été désignés par le Parlement. Les juges Felix Vunduawe Te Pemako et Eugène Banyaku Luape Epotu ont été remplacés. Seuls Corneille Wasenda siège toujours.

# Composition actuelle de la Cour Constitutionnelle



## Affiliation politique



<b>Benoit Lwamba BINDU</b>
Également président du conseil supérieur de la magistrature. Premier président de la <b>Cour suprême de justice</b>
Nommé par le Président

<b>Norbert NKULU</b>
Avocat d'affaires de la famille Kabila, ancien ambassadeur au Rwanda. <b>Affilié au FCC.</b>
Nommé par le Président

<b>Jean-Pierre MAVUNGU</b>
Professeur à l'Unikin, ancien directeur de cabinet d'Aubin Minaku, président de l'Assemblée nationale et SG de la Majorité. <b>Affilié au FCC</b>
Nommé par le Président

<b>Evariste Prince Funga Molima</b>
Ancien président de la <b>Cour suprême de Justice</b>
Nommé par le CSM

<b>Jean Ubulu PUNGU</b>
Ex-conseiller à la <b>Cour suprême de Justice</b> , ex-Secrétaire permanent au Conseil supérieur de la magistrature.
Nommé par le CSM

<b>Noel Kilomba NGOZI MALA</b>
Ancien conseiller à la <b>Cour suprême de Justice</b>
Nommé par le CSM

<b>Corneille Wasenda</b>
Ancien avocat près la Cour suprême de justice. <b>Avait refusé de siéger pour la proclamation de l'arrêt R. Const. 338</b>
Nommé par le Parlement

<b>Francois BOKONA</b>
Député PPRD <b>Affilié au FCC</b>
Nommé par le Parlement

<b>Polycarpe Mongulu T'APANGANE</b>
Sénateur, ancien procureur général, ex-MLC ayant rejoint la plateforme Opposition Républicaine du président du sénat Kengo Wa Dondo. <b>Affilié au FCC</b>
Nommé par le Parlement

# Composition de la Cour Constitutionnelle avant Juillet 2018



Nom

Parcours

Mode de désignation

Présent Status



Ceux qui ont signé l'arrêt R. Const. 338



Ceux refusé de siéger pour la proclamation de l'arrêt R. Const. 338

<b>Benoit Lwamba BINDU</b>
Également président du conseil supérieur de la magistrature. Premier président de la <i>Cour suprême de justice</i>
<b>Nommé par le Président</b>
<b>Membre depuis 2014</b>

<b>Kalonda KELE OMA</b>
Haut magistrat né à Kindu, <b>Ex-Président de la Cour Suprême de Justice</b> en 2006.
<b>Nommé par le Président</b>
<b>Décédé depuis Avril 18</b>

<b>Jean-Pierre MAVUNGU</b>
Ancien président de la <i>Cour suprême de Justice</i>
<b>Nommé par le Président</b>
<b>Membre depuis 2014</b>

<b>Jean Louis ESAMBO</b>
Professeur de droit public à l'Université Paris 1. Ancien directeur de cabinet adjoint au ministère de l'Intérieur. <b>Avait refusé de siéger pour la proclamation de l'arrêt R. Const. 338</b>
<b>Nommé par le CSM</b>
<b>Demissionnaire depuis 09/04</b>

<b>Noel Kilomba Ngozi Mala</b>
Ancien conseiller de la <i>Cour suprême de Justice</i> .
<b>Nommé par le CSM</b>
<b>Membre depuis 2014</b>

<b>Evariste Prince FUNGA MOLIMA</b>
Ancien président de la <i>Cour suprême de Justice</i>
<b>Nommé par le CSM</b>
<b>Membre depuis 2014</b>

<b>Corneille Wasenda</b>
Ancien avocat près la Cour suprême de justice. <b>Avait refusé de siéger pour la proclamation de l'arrêt R. Const. 338</b>
<b>Nommé par le Parlement</b>
<b>Membre depuis 2014</b>

<b>Eugène Banyaku LUAPE EPOTU</b>
Professeur à l'Unikin, ancien conseiller à la présidence et ancien ministre du président Mobutu. <b>Avait refusé de siéger pour la proclamation de l'arrêt R. Const. 338</b>
<b>Nommé par le Parlement</b>
<b>Demissionnaire depuis 09/04</b>

<b>Felix Vunduawe TE PEMAKO</b>
Docteur en droit public de l'université de Louvain. Vice-Premier ministre et ministre de l'administration du territoire sous Mobutu dont il était le dernier directeur de cabinet. <b>Avait refusé de siéger pour la proclamation de l'arrêt R. Const. 338</b>
<b>Nommé par le Parlement</b>
<b>Remplacé en Juin 2018</b>

Le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de maximum neuf ans, non renouvelable. Il est prévu qu'un tiers de ses membres soit renouvelé tous les trois ans. C'est début avril 2018 que le premier renouvellement devait avoir lieu. La sélection des juges sortants est précisée par le tirage au sort d'un membre par groupe, pour éviter toute tentative d'influencer le processus de désignation.

Ce tirage au sort n'a pas eu lieu. L'un des neuf juges, le juge Kalonda Kele Oma Yvon, est décédé le 8 avril 2018. Jean-Louis Esambo et Eugène Banyaku Luape Epotu, deux de ses collègues ont démissionné dans la foulée le 9 avril, le jour où le tirage au sort devait avoir lieu. Pour l'Association congolaise d'accès à la justice, Acaj, ces deux juges ont été forcés à la démission pour éviter la procédure de tirage au sort. Selon cette organisation congolaise, il aurait fallu procéder non seulement au remplacement de ces trois juges, mais au tirage au sort de trois autres. Ni la Constitution, ni la loi organique ne précisent le mode de désignation quand les juges démissionnent, décèdent ou sont empêchés de poursuivre leur mandat.

Si ces deux juges n'ont jamais affirmé qu'ils ont fait l'objet de pressions, le timing de leur démission a suscité beaucoup de questions et de doutes. Jean-Louis Esambo et Eugène Banyaku Luape Epotu avaient refusé de siéger pour l'arrêt sous R. Const. 338 autorisant la CENI à surseoir à l'élection présidentielle, même si officieusement, leurs entourages avaient déjà protesté contre l'interprétation faite par le gouvernement congolais d'autres arrêts. L'entrée dans sa composition de deux nouveaux juges ouvertement affiliés à la majorité présidentielle ou à Joseph Kabila tels que Me Norbert Nkulu, l'avocat d'affaires de la famille Kabila ou François Bokona, député de la majorité renforce l'idée que cette cour est inféodée au régime congolais.

## Une jurisprudence controversée

En trois années d'existence, la Cour constitutionnelle a déjà produit plusieurs arrêts, la plupart controversés. L'opposition et la société civile ont

dénoncé la partialité de certaines décisions et ont même appelé à manifester contre la Cour constitutionnelle, l'accusant d'avoir cautionné le glissement du calendrier électoral et des violations de la constitution. Ces manifestations seront violemment réprimées.

A deux reprises, la Cour constitutionnelle a accepté la saisine de la CENI qui demandait un report des élections quand pour l'opposition et la société civile, la Cour n'est compétente pour interpréter la Constitution que « sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, d'un dixième de chacune des chambres parlementaires, des gouverneurs des provinces et des présidents des assemblées provinciales ».

Depuis 2015, la cour connaît des dissensions qui éclatent au grand jour en septembre 2016, quand trois juges refusent de siéger pour l'arrêt consacrant le report de l'élection. Ces trois juges ont été remplacés au premier semestre 2018, à moins de six mois de la date prévue pour les élections présidentielles, législatives et provinciales.

## L'arrêt sous R. Const. 0089/2015 suite au redécoupage administratif

En mars 2015, à dix mois des élections provinciales, le président Joseph Kabila promulgue soudainement la loi qui entérine le découpage de la RDC en vingt-six provinces. Ce découpage était consacré par la Constitution de 2006 et devait être effectif dans les « 36 mois qui suivront l'installation effective des institutions politiques prévues par la présente constitution<sup>xxiv</sup> ».

Le 29 juillet 2015, la CENI saisit la Cour constitutionnelle pour solliciter son interprétation sur la loi de programmation déterminant les modalités d'installation des nouvelles provinces et sur la loi électorale. Elle dit ne pas être en mesure d'organiser l'élection par les assemblées provinciales des gouverneurs des nouvelles provinces car l'Etat

---

xxiv. Article 226 de la Constitution. Jusque-là, le pays était composé de la ville de Kinshasa et de dix provinces suivantes dotées de la personnalité juridique : Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Kasai occidental, Kasai oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale, Sud-Kivu.

n'a pas fourni à temps le budget nécessaire. Il lui manquerait deux millions de dollars pour pouvoir les organiser dans les quinze nouvelles provinces que compte désormais le pays.

Le gouvernement congolais se justifie en évoquant « une enveloppe supplémentaire que le gouvernement n'a pas su mobiliser en raison, d'une part, de sa non budgétisation et, d'autre part, des contraintes de la trésorerie de l'Etat. » Selon la CENI, 17% seulement du montant total des fonds qui lui avaient été affectés dans le cadre des budgets de 2013, 2014 et 2015 avaient été effectivement décaissés. L'opposition accuse la CENI et la majorité présidentielle d'avoir orchestré ce premier glissement d'un calendrier publié en février 2015. Il devait permettre d'organiser les différents scrutins, des élections locales à la présidentielle, entre le 25 octobre 2015 et le 27 novembre 2016.

Le 8 septembre 2015, la Cour constitutionnelle rend son arrêt sur la requête de la CENI. Sept juges ont siégé, le quorum est atteint<sup>xxv</sup>. La Cour enjoint le gouvernement de doter la CENI « de moyens nécessaires pour l'organisation impérative des élections des gouverneurs ». La cour ordonne également à la CENI de réviser le calendrier électoral, lui demande de le « désengorger », sans donner d'instructions plus précises. Le 29 octobre 2015, le président Joseph Kabila s'appuie sur cet arrêt pour nommer par ordonnance des commissaires spéciaux dans les nouvelles provinces issues du redécoupage.

Si cet arrêt est contesté par l'opposition et la société civile, c'est surtout parce qu'en plus du report des élections, la cour constitutionnelle autorise le gouvernement, sans fixer de limite, à « prendre sans tarder les dispositions transitoires exceptionnelles dans les provinces concernées ». Suite à l'annonce de la nomination des commissaires spéciaux du gouvernement, l'un des leaders de l'opposition, Martin Fayulu, parle de « coup d'Etat constitutionnel » le 5 novembre 2015, lors d'un meeting politique.

## L'arrêt sous R. Const 262 sur l'interprétation de l'article 70

Le 14 avril 2016, 276 députés issus des rangs de la majorité présidentielle introduisent une requête auprès la Cour constitutionnelle sollicitant l'interprétation de l'article 70 de la Constitution. Le premier signataire n'est autre qu'Emmanuel Ramazani Shadary, président du groupe parlementaire du PPRD à l'époque et aujourd'hui candidat à la présidentielle proposé par le Front commun pour le Congo (FCC), la nouvelle coalition de Joseph Kabila. Cet article stipule que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. À la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau président élu. »

Pour la majorité présidentielle, cela donne le droit au Président de la République de rester en fonction jusqu'à la passation de pouvoir avec le nouveau président élu, même si l'élection est reportée. Pour l'opposition et la société civile, « l'installation effective » du président est soumise à l'article 73 de la Constitution qui lui fixe un délai pour l'organisation de la présidentielle, à savoir que « le scrutin pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission électorale nationale indépendante, quatre-vingt-dix jours avant l'expiration du mandat du président en exercice. »

Le 11 mai 2016, la Cour constitutionnelle se limite dans son arrêt<sup>xxvi</sup> à réitérer que « l'alinéa 2 de l'article 70 permet au Président de la République, arrivé fin mandat de demeurer en fonction, en vertu du principe de la continuité de l'Etat, jusqu'à l'installation effective du nouveau Président de la République élu ». Le gouvernement congolais et la majorité présidentielle présentent publiquement cet arrêt comme l'autorisation par la Cour constitutionnelle du maintien des institutions au-delà des délais prévus dans la Constitution, puisqu'il mentionne « la continuité de l'Etat ».

xxv. Lwamba Bindu Benoit, Banyaku Luape Epotu Eugène, Esambo Kangashe Jean-Louis, Funga Molima Evariste-Prince, Kalonda Kela Oma Yvon, Kilomba Ngozi Mala Noël, Mavungu-di-Ngoma Jean-Pierre sont notés comme présents.

xxvi. Sur les neuf juges qui composent la cour, seul le Juge Corneille Wasenda, désigné par les membres du Parlement, a refusé de siéger en signe de protestation, ce qu'il fait régulièrement depuis la création de la Cour.

L'opposition et les mouvements citoyens organisent des manifestations contre cet arrêt qui seront toutes réprimées au nom de l'article 168 de la Constitution qui stipule : « Les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires ainsi qu'aux particuliers. » Cette répression renforce le sentiment au sein de l'opposition et de la société civile qu'il y a une collusion entre les pouvoirs exécutif et judiciaire.

### L'arrêt sous R. Const. 338 qui consacre le second glissement du calendrier

C'est sans doute l'un des arrêts les plus controversés de la cour constitutionnelle. D'abord parce que c'est le président de la CENI, Corneille Nangaa, qui soumet une requête auprès de la Cour constitutionnelle demandant l'autorisation de reporter le scrutin, en plein dialogue politique entre la majorité présidentielle et une partie de l'opposition. Pour l'opposition et la société civile, cette saisine est irrégulière.

Ensuite, cet arrêt a été rendu par cinq juges uniquement sur les neuf que compte la cour. Une première fois, la lecture de l'arrêt a dû être retardée en raison de l'absence de plusieurs juges. Or l'article 90 de la loi organique portant son organisation et son fonctionnement et l'article 30 de son règlement intérieur indiquent que celle-ci ne « peut valablement siéger et délibérer qu'en présence de tous ses (neuf) membres, sauf empêchement temporaire de deux d'entre eux », donc sept juges. Pour l'opposition et la société civile, avec cinq juges, le quorum n'est pas atteint. Dans l'arrêt lui-même, les cinq juges qui ont siégé estiment que, vu que l'audience avait déjà été reportée, ils étaient autorisés à statuer. Ils se réfèrent à l'article 92 alinéa 4 de la loi organique qui précise que les décisions de la cour sont « prises à la majorité des voix de ses membres ». Que sont devenus les quatre juges qui n'ont pas siégé ? On apprendra quelques mois plus tard, le 8 avril 2018, le décès de Kalonda Kela Oma Yvon. Jean-Louis Esambo et Eugène Banyaku Luape Epotu démissionnent le 9 avril 2018. Le juge Félix Vunduawe quittera lui aussi la cour constitutionnelle, il sera nommé à la présidence du Conseil d'Etat en juin 2018. Les cinq juges qui ont

choisi de siéger sont d'anciens magistrats de la Cour suprême de Justice et un juge ouvertement affilié à la majorité présidentielle.

Sur le fond de l'arrêt, appelés à interpréter la Constitution, les cinq juges qui ont siégé disent avoir constaté « l'impossibilité pour la CENI d'organiser les scrutins prévus dans son calendrier du 12 février 2015 pour toutes les contraintes évoquées par elle ». Ils autorisent la commission électorale « par conséquent à élaborer un nouveau calendrier électoral aménagé dans un délai objectif et raisonnable exigé par les opérations techniques de refonte du fichier électoral afin de s'assurer de la régularité des scrutins prévus ». A nouveau, la Cour ne donne pas de délai pour organiser les opérations d'enrôlement et n'encadre pas la demande de report autrement que par un délai « objectif et raisonnable ». Cette décision a servi de justification au régime de Joseph Kabila pour aller de report en report et se maintenir au pouvoir au-delà des délais prévus par la Constitution et par la loi.

### Le règlement du contentieux électoral

En 2006 et 2011, c'est la Cour suprême qui a statué sur les litiges électoraux en lieu et place de la Cour constitutionnelle non encore installée. Le processus électoral de 2018 constitue donc la première expérience de la Cour constitutionnelle en matière de contentieux électoral.

La mission d'experts du CEPPS, financé par l'USAID, s'est inquiétée du délai de deux mois accordé pour statuer sur les recours relatifs aux résultats des élections parlementaires provinciales et nationales. Ces experts rappellent qu'en 2011, plus de 115 appels de résultats parlementaires ont été déposés, et il a fallu près d'un an à la Cour suprême pour statuer.

Selon le CEPPS, la période de délibération de sept jours pour les appels relatifs à l'élection présidentielle serait, elle aussi, « manifestement insuffisante » pour que la Cour constitutionnelle puisse le cas échéant examiner les plus de 75 000 feuilles de résultats des bureaux de vote. Ce problème se pose également pour la commission électorale qui n'aura que sept jours pour publier les résultats provisoires de la présidentielle.

Plusieurs experts nationaux et internationaux disent s'interroger sur la capacité de la commission électorale non seulement de déployer le matériel électoral mais de ramener dans les délais impartis par le calendrier les feuilles de résultats comme les bulletins nécessaires à la publication des résultats provisoires et définitifs. Selon le calendrier électoral, les élections présidentielles, législatives et provinciales devront se tenir le 23 décembre. Le 30 décembre, la CENI doit publier la liste des résultats provisoires pour la présidentielle. La publication des résultats définitifs est quant à elle prévue pour le 9 janvier 2019, ce qui ne laisse pas le temps à un recomptage des bulletins en cas de litige.

### L'invalidation des candidatures

Malgré les accusations de partialité à l'encontre de la Cour constitutionnelle, les six candidats à la présidentielle qui avaient été recalés par la CENI ont tous déposé des recours auprès de la Cour. Les opposants Jean-Pierre Bemba et Adolphe Muzito ont justifié cette décision par leur volonté de respecter la légalité, même s'ils étaient convaincus de la partialité de cette cour. Sur les six candidatures invalidées, deux seront repêchées par la Cour, celles de Samy Badibanga, ancien premier ministre, et Marie-Thérèse Ikofo, la seule candidate femme. Ils avaient tous deux été recalés par la CENI pour « défaut

de nationalité d'origine ». La Cour, en revanche, a confirmé les décisions de la commission électorale relatives à l'invalidation des candidatures de deux opposants, l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba et l'ancien premier ministre Adolphe Muzito, ainsi que de l'ancien Premier ministre et secrétaire général du PALU Antoine Gizenga et Jean-Paul Moka.

Le parti de Jean-Pierre Bemba, le MLC, a rappelé que la loi électorale pouvait exclure un candidat condamné pour « corruption ». Il a ajouté que le code pénal congolais ainsi que l'article 22 du statut de Rome distinguent la « corruption » de la « subornation de témoins ». Or Jean-Pierre Bemba a été condamné de manière définitive par la Cour pénale internationale pour « subornation de témoins ». La Cour a également confirmé l'essentiel des décisions de la commission électorale pour les candidats à la députation nationale. Elle a rejeté 85% des quelques 200 recours déposés. Parmi les principales décisions que l'on peut relever : les deux anciens gouverneurs, respectivement de l'Équateur et du Kasai Central, proches de la majorité ont été repêchés. Henriette Wamu Atamina, candidate de l'UDPS de Félix Tshisekedi, le parti d'opposition historique, l'a aussi été. En revanche, la Cour a définitivement invalidé la candidature de Fidèle Babala, secrétaire général adjoint du Mouvement de Libération du Congo (MLC), sous le même motif que son président Jean-Pierre Bemba.

## Conclusions

Depuis les élections de 2006, les principaux partis d'opposition, la société civile, les missions d'observation électorale, soulèvent la question de l'indépendance des institutions chargées du processus électoral. Toutefois, 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 coalition au pouvoir. Aujourd'hui, cinq des six membres de la CENI sont considérés comme proches de la plateforme électorale du chef de l'Etat sortant, Joseph Kabila. Le président conserve également une influence majeure sur le processus de désignation des juges de la Cour constitutionnelle.

A deux mois des élections, il est peu probable d'arriver à obtenir un consensus sur des changements de nature à recréer la confiance envers ces institutions. En 2016, quatre mois de négociations et deux dialogues n'ont pas permis de résoudre cette question. L'ouverture de nouvelles discussions sur le remplacement de tous les membres du bureau de la CENI et de la Cour constitutionnelle est 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. Si cette option est choisie, cela nécessitera une attention accrue de la communauté internationale, notamment dans le suivi de l'application des accords conclus.

Si la date des élections est maintenue pour le 23 décembre 2018, il est clair que les contrôles institutionnels en place ne suffiront pas à garantir l'intégrité et la crédibilité du processus. Il devient

crucial 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<sup>xxvi</sup>. Pour renforcer la confiance envers les résultats du 23 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.

---

xxvi. L'identification des bureaux est toujours en cours. Ce chiffre, qui permettrait de réduire le nombre d'électeurs à une moyenne de 500 par bureau de vote, reste le chiffre de travail de la CENI.

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, dédié à la compréhension de la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous effectuons des recherches rigoureuses sur les différents aspects du conflit en RD Congo. Toutes nos recherches se nourrissent d'une connaissance historique et sociale approfondie du problème en question. Nous sommes basés au Centre de coopération internationale de l'Université de New York (Center on International Cooperation, New York University) et nous travaillons en collaboration avec le Centre d'études politiques de l'Université de Kinshasa.

Toutes nos publications, nos blogs et podcasts sont disponibles sur [www.gecongo.org](http://www.gecongo.org).