

A quoi servent les élections en RDC ?

Erik Kennes & Nina Wilén

Depuis 2006, la qualité des élections en RDC, mesurée par le degré de conformité de ses opérations au cadre juridique, s'est constamment détériorée. En 2018, le processus électoral s'est déroulé correctement, même avec un « glissement » substantiel et dans un climat de grande méfiance. Cependant, on n'a au final tout simplement pas tenu compte des vrais résultats. En 2023 on est allé plus loin : les élections de 2023 ont vu des déviations parfois spectaculaires par rapport aux règles auxquels le pays a pourtant adhéré, et de nombreuses indications existent qu'on a commis des fraudes importantes sur le vote même. Cette évolution pose des questions plus fondamentales : à quoi servent finalement les élections en RDC ? Faut-il œuvrer pour une correcte application de la loi ou faut-il conclure que le système électoral est inadapté aux réalités politiques, économiques, administratives et même sociologiques du pays ?

CHAOTIQUES, CORROMPUS ET CONTESTÉS : LES ÉLECTIONS DE DÉCEMBRE

On ne peut nier que les élections de 2023 ont été chaotiques et peu transparentes. Les problèmes sont connus : registre électoral réalisé à la va vite et non audité avec de nombreuses irrégularités ; remplacement de chefs des centres de vote sur base de critères non transparentes; nombreuses pannes réelles ou provoquées des machines à voter (dénommées DEV ou dispositifs électroniques de vote, nouveau nom introduit en 2018) ; interruptions du processus de vote; prolongement du vote pendant plusieurs jours et/ou ouverture très tardive des bureaux de vote. Même si

la logistique électorale pour un pays-continent comme la RDC est un défi cauchemardesque, l'expérience cumulative des élections précédentes ne semble pas avoir été mise à profit.

Les témoignages de fraude et corruption sont nombreux: impression de bulletins de vote par des machines à voter se retrouvant dans des maisons privées ou des lieux inappropriés, manipulation des résultats par des membres du personnel de la CENI, refus d'accès de témoins des partis politiques dans des bureaux de vote, etc. Pas seulement par les représentants du pouvoir : selon des témoignages même du président du Sénat, des membres des centres et bureaux de la CENI ont proposé de faire passer certains candidats contre paiement. Des candidats députés ont utilisé tous les moyens légaux et illégaux pour passer, parfois en envoyant des représentants se postant à l'entrée des bureaux de vote avec de l'argent pour acheter les votes.

Le vote se faisait en cochant les candidats choisis sur un « DEV » pour les quatre élections présidentielle, législatives nationales et provinciales et élection de conseillers communaux. Le résultat du vote a été transmis directement au bureau central de la CENI alors que la loi prévoyait que le bulletin de vote produit par chaque électeur grâce au DEV devait être compté manuellement dans chaque bureau de vote à la fin du scrutin. Quand le président de la CENI à Kinshasa a proclamé le 3 janvier les résultats provisoires du vote, il n'a utilisé que les données transmises directement par la « machine à voter » sans tenir compte du comptage manuel dont la loi précise qu'en cas de divergence c'est le résultat du comptage manuel des bulletins qui

prévaut. En plus, les données de 11 000 machines ayant des problèmes de transmission n'ont pas été pris en compte, excluant ainsi un nombre d'électeurs qu'on peut estimer à plus de 7 millions. Pour les législatives nationales et provinciales, les données qui n'avaient pas pu être transmises directement par les machines furent mises sur clés USB et envoyées par internet, toujours en excluant le comptage manuel. S'en est suivi une négociation à l'interne de l'Union Sacrée sur la distribution du nombre des députés entre les partis dans les assemblées avant d'arriver au résultat final. Comme en 2018, il y a très probablement une différence importante entre le résultat du vote et la liste des députés proclamés élus. Comme en 2011, impossible de quantifier l'impact des irrégularités sur le résultat final. Vu les avantages évidents d'être le président en exercice au moment du vote, il est en effet vraisemblable que Kabila avait gagné en 2011 et Tshisekedi en 2023, même si très probablement pas avec les scores annoncés, spécialement pour les stratosphériques 73 % attribués à Tshisekedi. En effet, il semble peu crédible que Tshisekedi ait gagné même au cœur des fiefs des candidats de l'opposition.

La CENI a réagi aux nombreux rapportages de fraude en annulant le 5 janvier les élections législatives dans deux territoires ainsi que les résultats pour 82 candidats pour crédibiliser les autres résultats, en particulier de la présidentielle. En voulant se dédouaner, la CENI a ouvert la voie à une série importante de contestations, y inclus devant la cour constitutionnelle qui n'a que deux mois pour y répondre. Des négociations à l'interne suivront inévitablement afin d'arriver à la configuration finale du parlement.

Cette évolution pose la question de la légitimité des élus. Bien qu'elle est indiscutablement plus grande qu'en 2018 (quand un président non élu fut nommé et des députés élus et non nommés, ou nommés et non élus), le Président s'est vu attribuer un score hautement improbable de 73% et les députés nationaux et provinciaux nommés au moins partiellement sur base de négociations internes entre les membres de l'Union Sacrée. On peut se demander dans quelle mesure ceci est

une « auto-signification électorale » de la population. Le score présidentiel et une majorité de deux tiers sont sans doute nécessaires pour modifier la constitution comme l'a déjà annoncé le porte-parole du gouvernement. Il est à noter que le parti qui s'est battu pendant des années contre la modification de la constitution avec un éminent professeur constitutionnaliste, s'efforce maintenant de la changer avec le même professeur devenu vice-président de l'Assemblée Nationale. Le potentiel danger de la procédure est que la modification permettra la stabilisation au pouvoir de l'actuelle élite dirigeante.

LÉGITIMATION EXTERNE : NORMES INTERNATIONALES, CONTINENTALES ET NATIONALES ?

Ces événements appellent des questions plus profondes. L'objectif ultime du processus électoral est la légitimation interne et externe des gagnants. Une expression de cette dernière est l'envoi de missions d'observation électorale par des organisations africaines et occidentales. L'évaluation de la qualité des élections est faite par rapport aux normes internationales, continentales et régionales et surtout par rapports à la législation et réglementation nationale.

Les missions d'origine occidentale sont en général plus critiques que les missions africaines par rapport à l'application des lois, règlements et normes. Ceci dit, en 2018, l'Union Africaine et la SADC ont tous les deux évoqué des doutes par rapport aux résultats officiels des élections en RDC, mais ont – comme les autres acteurs externes – accepté les résultats. Est-ce que cela implique que les normes utilisées viennent d'ailleurs et sont imposées aux pays où se fait l'observation ? Non seulement toute mission d'observation est invitée sur initiative du gouvernement hôte, mais les normes utilisées viennent le plus souvent des accords et conventions auxquelles le pays a souscrit, et surtout la législation et réglementation que le pays a adoptées. Notons au passage que la RDC a signé en 2008 la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Bonne Gouvernance, mais ne l'a toujours pas ratifiée.



Les conséquences de l'évaluation sont d'ailleurs minimes: si l'Union Européenne ou le Centre Carter sont plus critiques que la SADC ou l'Union Africaine, le résultat est le même et les résultats d'élections frauduleuses finalement acceptés par les autres pays. Le souci d'une stabilité à court terme prévaut en général sur une prise en compte des critères démocratiques pour des acteurs externes occidentaux comme africains. Notons que dans la plupart des pays voisins de la RDC, les élections ne correspondent pas du tout aux critères d'élections libres et transparentes sans que cela n'émeuve trop de monde.

Que la mission d'observation de l'Union Européenne en RDC ait réduit ses activités à une équipe d'experts à Kinshasa n'est pas l'expression d'une attitude condescendante, mais la suite du refus de la part des services de sécurité d'accepter l'usage de téléphones satellitaires, un outil indispensable dans un pays à couverture de réseau limité et qui avait été accepté, comme par le passé et pour les autres missions d'observation, lors de la visite de la mission préparatoire à cette observation. Le point de critique concerne plutôt la prise de décision unilatérale de réduction de la mission sans consultation de l'équipe sur le terrain, ni les états membres représentés sur place.

LÉGITIMITÉ INTERNE : DES ACTEURS INDÉPENDANTS

La légitimité interne est en principe assurée par l'indépendance de la CENI, organe émanant principalement de la société civile. Depuis 2006, un réseau d'observateurs locaux fut coordonné par des Églises sous autorité morale de la CENCO, comme garantie supplémentaire, devenue acteur décisif en 2018. Un – inévitable – financement extérieur pourrait exposer ce réseau à des pressions, et il semble effectivement que l'ambassade américaine qui prit en charge l'essentiel des financements ait essayé d'influencer en décembre 2023 la CENCO-ECC à modérer sa prise de position face aux élections dans un sens plus favorable pour le pouvoir.

Toutefois, au final, la prise de position ne dépend que des animateurs du réseau d'observation. En 2018 le fort mouvement d'opposition contre un troisième mandat de

Joseph Kabila fut poussé par des mouvements citoyens, les militants de l'UDPS et associés, ainsi que par les voisins de la RDC. La position de certaines ambassades contre un troisième mandat pour Joseph Kabila fut inspirée par la crainte d'une déstabilisation plutôt que par un souci de démocratie. D'ailleurs, bien que la CENCO ait accepté la victoire du Président, leur message du 16 janvier qualifiant le processus de « catastrophe électorale » montre les limites d'une pression extérieure.

Soulignons également qu'après 2011, le Président de la RDC a refusé un financement extérieur des élections. Pour le cycle de 2018, l'apport extérieur se limitait à un support logistique pour l'enrôlement. En 2023, on le sait, il y eut un soutien logistique important des Nations-Unies (MONUSCO et, dans une moindre mesure, du PNUD) et un autre, plutôt symbolique, de l'Égypte.

QUEL EST LE FUTUR DES ÉLECTIONS EN RDC ?

Si même les observateurs critiques, tels que CENCO-ECC, acceptent que le vainqueur des élections resterait le même, avec ou sans trucages, est-ce que le fait que les élections n'ont pas respecté les normes a de l'importance?

Les élections sont premièrement censées représenter la volonté de la population et apporter la crédibilité et la légitimité pour le vainqueur. Mais les élections identifient également avec quelle légitimité – donc avec quel degré d'indépendance - l'élu pourra gouverner, selon les résultats et la composition du parlement. Une victoire écrasante avec un pourcentage officiel de votes très élevé tel que ce fut le cas, rend possible pour le Président un règne sans trop de contraintes, et peut en effet dessiner un retour à un système autoritaire avec une constitution correspondante, suivant la logique de l'UDPS qui s'est toujours situé en dehors des accords qui ont fondé l'actuelle Troisième République.

Néanmoins, d'autres options sont possibles : soit un mouvement doit se mettre en place pour que les normes électorales soient appliquées correctement lors des prochaines échéances électorales. Ceci implique une réelle

indépendance de la CENI et des organes juridictionnels de contrôle avec un budget conséquent. Pour y arriver, la pression d'un fort et cohérent mouvement citoyen qui exige la transparence et la redevabilité des tous les acteurs impliqués sera nécessaire. Soit on estime que les règles existantes impliquent des exigences allant au-delà des capacités logistiques et administratives de la RDC. Certains estiment qu'il est nécessaire d'adapter le système électoral à un niveau plus réaliste, plus simple et moins coûteux, si on veut préserver l'efficacité démocratique du vote. Dans ce cas un travail approfondi de réflexion est nécessaire qui conçoit des garde-fous contre des tentations autoritaires.

Erik Kennes est chercheur principal au programme Afrique de l'Institut Egmont et chercheur associé à l'Institut des politiques de développement (IOB) de l'Université d'Anvers.

Nina Wilén est directrice du programme Afrique à l'Institut Egmont et professeure associée au département de sciences politiques de l'Université de Lund, ainsi que responsable de la recherche à l'IOB de l'Université d'Anvers.





The opinions expressed in this Publication are those of the author(s) alone, and they do not necessarily reflect the views of the Egmont Institute. Founded in 1947, EGMONT – Royal Institute for International Relations is an independent and non-profit Brussels-based think tank dedicated to interdisciplinary research.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the publishers.

www.egmontinstitute.be

© Egmont Institute, January 2024

© Author(s), January 2024