



Mission d'observation électorale
de l'Union Européenne en RDC
ELECTIONS 2006

Rapport Final





**Mission d'observation électorale de l'Union Européenne
en République Démocratique du Congo**

**ELECTIONS PRESIDENTIELLE,
LEGISLATIVES ET PROVINCIALES 2006**

Rapport final

Ce rapport est produit par la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne et présente ses conclusions et recommandations sur les élections présidentielle, législatives et provinciales en République Démocratique du Congo. Ce rapport n'a été ni adopté ni approuvé de quelque façon que ce soit par la Commission européenne et ne doit pas être invoqué en tant qu'expression de l'opinion de la Commission européenne. La Commission européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport et décline également toute responsabilité quant à l'usage qui peut en être fait.

Kinshasa, le 23 février 2007

Rapport final

Table des matières

Section I	RESUME	4
Section II	CONTEXTE POLITIQUE	10
1.	Contexte historique	10
1.1.	Les deux guerres du Congo	10
1.2.	Des négociations de paix au processus de transition	11
2.	Une lente mise en place de la transition	12
2.1.	Un dispositif institutionnel complexe	12
2.2.	L'engagement de la Communauté internationale	12
2.3.	Les retards de la transition, facteurs de tension politique	13
3.	Le paysage politique des élections	14
3.1.	La scène politique congolaise à la veille du cycle électoral	14
3.2.	Le referendum constitutionnel et le déclin de l'UDPS	15
3.3.	Les recompositions politiques à la veille des premiers scrutins	16
3.4.	Un second tour de l'élection présidentielle sous haute tension	17
3.5.	L'enjeu de l'enracinement d'une opposition institutionnelle	20
Section III	CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	21
4.	Cadre juridique et réglementaire	21
4.1.	Contexte d'élaboration	21
4.2.	Textes applicables	21
4.3.	Evaluation générale	22
5.	Système de représentation	23
5.1.	Structure de gouvernement	23
5.2.	Modes de scrutin	24
5.3.	Autres dispositions	25
6.	Administration électorale	25
6.1.	Références légales	25
6.2.	La Commission électorale nationale indépendante	26
6.3.	Structures locales	27
6.4.	Personnel et formation	28
6.5.	La Cour Suprême de Justice et les Cours d'Appel	29
7.	Listes électorales	30
7.1.	Références légales	30
7.2.	Opérations d'enregistrement	31
7.3.	Contentieux des listes	32
7.4.	Evaluation	32

Section IV LES ELECTIONS PRESIDENTIELLE, LEGISLATIVES & PROVINCIALES

34

8. Périodes préélectorales	34
8.1. Introduction	34
8.2. Education civique et information des électeurs	34
8.3. Enregistrement des candidatures	35
8.4. Préparations administratives et logistiques	36
9. Campagnes électorales	38
9.1. Elections législatives et premier tour de la présidentielle	38
9.2. Elections provinciales et second tour de la présidentielle	40
10. Rôle des médias	42
10.1. Paysage médiatique	42
10.2. Cadre juridique et administratif	44
10.3. Comportement des médias pendant la campagne	46
11. Observations des scrutins	47
11.1. Scrutins du 30 juillet 2006	47
11.2. Scrutins du 29 octobre 2006	49
11.3. Incidence du recours aux listes complémentaires	50
11.4. Rôle des témoins des partis politiques	52
11.5. Rôle des observateurs nationaux	52
12. Etablissement des résultats	53
12.1. Transmission des plis électoraux	53
12.2. Compilation des résultats	53
12.3. Annonce de résultats provisoires	55
13. Administration du contentieux	56
13.1. Contentieux de l'élection présidentielle	56
13.2. Contentieux des élections législatives	57

Section V RECOMMANDATIONS

61

ANNEXES

- Annexe 1. Incidence maximale du recours aux listes complémentaires
- Annexe 2. Synthèse graphique du suivi des médias par la MOE UE

Résumé

Au terme d'une décennie de guerres dévastatrices, les élections présidentielle, législatives et provinciales de 2006 marquent l'aboutissement d'une longue transition politique et l'espoir d'une stabilisation du pays par la mise en place d'institutions légitimes. Elles constituent les premières consultations pluralistes en République Démocratique du Congo depuis plus de quarante ans.

En dépit de campagnes électorales marquées par la prolifération des discours de haine et le déséquilibre des moyens à disposition des candidats, la population congolaise a démontré avec dignité et détermination son attachement à un mode démocratique et non-violent de désignation de ses dirigeants.

Assemblage institutionnel délicat, la Commission électorale indépendante (CEI) a témoigné de sa capacité à conduire avec efficacité des scrutins simultanés particulièrement complexes dans un pays-continent pauvre en infrastructures. A chaque étape, elle a su tirer les principaux enseignements des précédentes consultations, et jouer un rôle stabilisateur crucial dans une période de forte montée des tensions. Elle a bénéficié d'un appui technique, financier et logistique majeur de la Communauté internationale et de l'Union européenne en particulier.

Parmi les garde-fous nécessaires à la transparence et à l'intégrité des scrutins, il apparaît essentiel d'encadrer plus strictement le recours aux listes supplétives destinées à autoriser le vote d'électeurs légitimement inscrits mais ne figurant pas sur les listes électorales. L'expérience de ces élections pourrait amener à une réflexion sur un système électoral et la définition de circonscriptions susceptibles d'assurer une meilleure représentativité des assemblées élues. Enfin, l'adoption d'une législation encadrant le financement des partis politiques et la mise en place d'une instance de régulation de l'audiovisuel et de la communication dotée de pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés devraient contribuer à un plus grand pluralisme lors des consultations à venir.

Contexte politique

- Au terme d'une décennie de guerres dévastatrices, l'Accord global et inclusif signé par les parties congolaises en décembre 2002 a engagé la République Démocratique du Congo dans un processus fragile de transition politique qui devait aboutir à la mise en place de nouvelles institutions démocratiquement élues au plus tard en juin 2006. Les progrès du processus de transition ont longtemps été entravés par un manque de volonté politique et par les dissensions au sein des institutions de transition. En dépit des retards successifs, le référendum constitutionnel de décembre 2005 a marqué une avancée décisive vers la tenue des premières élections pluralistes depuis 1985.
- L'échec de la stratégie de boycott de l'UDPS d'Etienne Tshisekedi (opposant historique au régime de Mobutu) et son retrait de la compétition, ainsi qu'une nette dégradation du climat politique et sécuritaire, à la veille de la campagne du premier tour de l'élection présidentielle, ont incité certains candidats à reprendre à leur compte les thèmes classiques de l'UDPS, en particulier l'exigence d'une « reprise des négociations » pour la

requalification légale de la transition après la date du 30 juin 2006 et la mise en place de garanties sécuritaires pour tous les candidats durant la campagne.

- La radicalisation croissante du champ politique congolais a donné lieu à l'émergence de thématiques d'exclusion durant la campagne du premier tour. Le thème de la « patrie vendue aux intérêts étrangers » a rassemblé une grande partie de la population de l'Ouest derrière Jean-Pierre Bemba, tandis que l'Est du pays s'est montré sensible à l'image d'un Joseph Kabila présenté comme « l'artisan de la paix ». Cette radicalisation s'est manifestée lors des affrontements meurtriers du 20 au 22 août à Kinshasa entre la garde présidentielle et les éléments armés de Jean-Pierre Bemba. La population congolaise s'est cependant tenue à l'écart des violences, malgré les appels répétés lancés par les plus extrémistes des acteurs politiques.
- A l'approche du second tour de l'élection présidentielle, la formation de larges alliances a accéléré la bipolarisation du champ politique, offrant à la mouvance présidentielle la majorité absolue dans la nouvelle assemblée et plaçant Jean-Pierre Bemba à la tête d'une opposition renouvelée par le retrait de l'UDPS. L'apparition de cette ligne de partage n'a pas profondément remodelé les enjeux des scrutins législatifs et provinciaux. Les premiers ont souvent mis en scène le retour, vers leurs terroirs d'origine, de politiciens kinois bénéficiant du soutien logistique des partis de l'espace présidentiel. Les seconds, animés par des personnalités locales, sont demeurés profondément liés à la question du partage des ressources dans les futures provinces.
- A l'annonce des résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle, une ultime tentative de contestation par la violence a échoué grâce au refus renouvelé de la population congolaise de s'y associer de quelque façon que ce soit.

Cadre juridique

- Le cadre juridique des élections présidentielle, législatives et provinciales de 2006 satisfait dans l'ensemble aux principaux standards internationaux en matière de consultations démocratiques, en dépit de lacunes importantes, notamment en matière d'encadrement du financement des activités politiques et de règlement du contentieux électoral.
- La nouvelle Constitution consacre les libertés fondamentales et le pluralisme politique de façon plus complète que celle de la transition. Certains principes constitutionnels tels que l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'accès équitable des femmes aux fonctions électives et la subvention publique des formations politiques n'ont cependant pas été traduits par l'adoption d'une législation adéquate permettant de garantir leur application.
- En dépit d'un consensus initial sur un mode de représentation proportionnel au sein des assemblées nationale et provinciales, la définition de circonscriptions électorales de taille réduite a engendré un système électoral particulièrement complexe, combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire à un tour. En présence d'une profusion de candidatures, le nombre limité de sièges à pourvoir par circonscription a parfois affaibli la représentativité des députés élus et constitué un facteur d'exclusion des minorités.
- Le dispositif réglementaire des élections a fait l'objet d'améliorations sensibles au cours du processus. Il a cependant constitué un ensemble difficilement accessible, certaines dispositions essentielles n'ayant été adoptées que de façon tardive et parfois imprécise, en particulier sur les prérogatives des différentes structures d'établissement des résultats de la CEI en matière de rectification des procès-verbaux.

Administration électorale

- Assemblage institutionnel complexe, la Commission électorale indépendante a relevé le défi majeur d'organiser les premières consultations libres depuis plus de quarante ans dans un pays aux dimensions continentales et largement dépourvu d'infrastructures. Les retards successifs dans l'élaboration du cadre juridique et la complexité technique du système électoral adopté ont soumis la CEI à une pression considérable à l'approche de la fin de la transition.
- Face à l'ampleur des défis, la CEI a bénéficié du soutien technique, financier et logistique majeur de la Communauté internationale et de l'Union européenne en particulier. Cette assistance a été mise en œuvre par le biais du projet d'Appui au processus électoral au Congo (APEC) géré par le PNUD avec l'aide de la Division électorale de la MONUC.
- Capitalisant l'expérience acquise lors du référendum constitutionnel de décembre 2005 et tenant compte des recommandations des missions d'observation, la CEI a apporté des améliorations opérationnelles substantielles, notamment par la décentralisation de la compilation des résultats et le renforcement de ses structures locales. Les difficultés rencontrées dans la gestion de ces structures et dans le paiement de son personnel ont parfois entravé l'avancement des opérations.
- Dans un climat de méfiance et de suspicion, les insuffisances de communication de la CEI ont trop longtemps alimenté les incompréhensions et les polémiques générées par l'existence de problèmes techniques particulièrement complexes. Ses efforts de communication et de transparence se sont considérablement accrus lors du second tour.
- La CEI a fait preuve d'une détermination remarquable en maintenant le cap du processus électoral aux lendemains des affrontements du 20 au 22 août, et ce, malgré l'insistance de la mouvance présidentielle pour le respect d'une disposition constitutionnelle qui fixait la tenue d'un second tour des élections deux semaines après la proclamation, le 20 août, des résultats définitifs du premier tour. Son rôle modérateur, lors de l'établissement des résultats du second tour, dans le cadre de concertations quotidiennes avec les représentants des deux candidats, a nettement amélioré son image publique et permis une reconnaissance du rôle central qu'elle a joué dans la réussite du processus.

Listes électorales

- L'établissement de listes électorales fiables constituait un immense défi logistique dans un contexte de faiblesse des infrastructures de base. En dépit de retards et d'insuffisances importantes, l'enregistrement des électeurs a représenté un premier succès, avec près de 24,4 millions d'électeurs sur une population éligible estimée à 28 millions. La perte des données de centaines de milliers d'électeurs inscrits a cependant constitué une grave défaillance dont les conséquences ont contribué à compliquer les scrutins. Afin d'autoriser le vote des électeurs régulièrement enregistrés mais n'apparaissant pas sur les listes, la CEI a dû recourir à la création de *listes électorales spéciales* et *listes des omis* – qui ont ouvert une brèche dans les garde-fous permettant de garantir l'éligibilité des votants.

Campagnes électorales

- Les premières campagnes électorales libres depuis plus de quarante-cinq ans au Congo ont été marquées par la prolifération de discours d'exclusion et par des conditions d'accès à l'électorat profondément inéquitables. La tenue simultanée de la campagne de l'élection présidentielle avec celles des élections législatives puis des provinciales a conduit à un effacement très net des enjeux des scrutins législatifs et provinciaux.

- Caractérisée par une profusion de candidatures, la première campagne électorale pluraliste a été marquée par une nette disproportion des moyens au seul avantage des personnalités de l'espace présidentiel, ainsi que par les entraves aux activités de campagne des autres candidats. Le climat politique tendu s'est manifesté par l'exploitation de thématiques d'exclusion, sans toutefois donner lieu à des dérapages sécuritaires à grande échelle. De nombreuses atteintes à la liberté de la presse et intimidations ont été relevées à travers le pays. Les activités de campagne pour les élections législatives sont demeurées très en retrait de l'enjeu présidentiel.
- L'approche de la seconde campagne électorale a été marquée par les affrontements du 20 au 22 août à Kinshasa, qui ont installé un climat de vive défiance réciproque. D'une durée de deux semaines seulement, celle-ci s'est donc caractérisée par l'absence de toute manifestation publique par l'un ou l'autre des deux candidats présidentiels. La multiplication d'incidents violents a profondément réduit la capacité des deux coalitions à mener campagne dans les fiefs traditionnels de leurs adversaires. Les deux camps ont cependant, à l'extrême fin de la campagne, signé trois accords d'apaisement et d'acceptation des résultats parrainés par la MONUC. Plus longue, la campagne pour les élections provinciales est en revanche demeurée singulièrement atone, à l'exception de l'opposition acrimonieuse entre deux factions de la mouvance présidentielle dans la province du Katanga.

Rôle des médias

- Dans un paysage médiatique foisonnant et d'une grande liberté de ton, les quelques candidats les mieux dotés ont monopolisé la couverture audiovisuelle en violation flagrante de la législation congolaise et des actes d'engagement signés, en particulier par le biais de chaînes de télévision dont ils étaient propriétaires. Malgré son statut de média public, la Radio Télévision Nationale Congolaise (RTNC) a systématiquement violé son obligation d'égalité d'accès des candidats à l'antenne, au seul profit du président sortant.
- Les incidents du mois d'août à Kinshasa ont entraîné une radicalisation des médias des deux camps qui se sont livrés à une véritable surenchère d'incitations à la haine et de propos injurieux. Le camp Bemba a envenimé la polémique portant sur les origines du président sortant, assumant un discours ouvertement xénophobe, tandis que les médias de la mouvance présidentielle ont fait porter à l'adversaire, en l'accusant de crimes de guerre, la responsabilité de tous les actes de violences rapportées. L'implication directe de la MONUC, comme la mise en place par la MOE UE d'une unité de monitoring des violations des accords conclus, ont constitué deux importantes réponses de la Communauté internationale à l'instrumentalisation politicienne des médias.
- Le caractère inéquitable de la couverture médiatique n'a été que partiellement corrigé par une Haute autorité des médias (HAM) manquant, au premier tour, de soutiens institutionnels suffisants. Dotée au second tour de moyens plus significatifs, celle-ci a joué un rôle plus important. Elle a cependant adopté une position trop timorée à l'égard de certains médias, en particulier la chaîne publique RTNC.
- Enfin, les autorités n'ont pas assuré la protection du réseau médiatique du candidat Bemba à travers le pays. Radio Liberté, CCTV et CKTV ont subi plusieurs coupures ou incidents de gravité variable. Ces entraves délibérées à la liberté d'expression de l'adversaire se sont poursuivies jusqu'aux dernières heures de la campagne.

Déroulement des scrutins

- L'ensemble des opérations de vote, les 30 juillet et 29 octobre 2006 ont généralement été conduits de manière efficace et ordonnée par la CEI, avec l'appui logistique décisif de la MONUC. Les électeurs congolais venus en nombre, ont généralement pu exprimer leur choix librement dans des conditions de régularité satisfaisante. Les procédures ont été à chaque fois mieux maîtrisées, en dépit de la persistance de problèmes concernant l'utilisation des listes électorales complémentaires. La forte mobilisation des observateurs et des témoins, particulièrement nombreux au second tour, a permis d'assurer une représentation pluraliste dans la grande majorité des bureaux de vote, en dépit de forts déséquilibres régionaux et de certains cas d'obstruction à l'accès des témoins.
- Tirant à chaque étape les principaux enseignements des scrutins précédents, la CEI a apporté des améliorations significatives assorties des éclaircissements nécessaires aux procédures régissant la tenue des scrutins. La dissémination tardive de certaines décisions n'a cependant pas permis leur application uniforme, et les ajustements de dernière minute ont conduit à de nombreuses erreurs d'interprétation.
- Le recours intempestif et souvent indifférencié aux listes électorales complémentaires, *listes des omis* et *registres de dérogation* lors des deux scrutins a révélé des abus manifestes dans un grand nombre de bureaux de vote à travers le pays, en particulier dans l'Equateur et le Katanga. Les procédures de contrôle mises en place par la CEI pour l'utilisation de ces listes ayant été très inégalement appliquées, une part significative des votes exprimés a ainsi échappé aux garde-fous indispensables à l'intégrité des scrutins. L'effort de transparence de la CEI sur les données détaillées de l'usage de ces listes au second tour de l'élection présidentielle a néanmoins permis à la MOE UE d'établir que les abus potentiels n'avaient pas été de nature à remettre en cause les résultats globaux des consultations. En raison de scores parfois très serrés, ces irrégularités ont cependant pu compromettre la crédibilité de l'élection de quelques députés nationaux et provinciaux.
- En dépit d'incidents dramatiques isolés, ces consultations successives ont été marquées par le calme et la dignité avec lesquels les électeurs congolais se sont rendus aux urnes. Elles se sont déroulées dans un cadre généralement sécurisé, grâce à la mobilisation et au professionnalisme d'agents de la Police nationale congolaise (PNC) spécialement formés à cette tâche par une assistance internationale décisive. La persistance de sévères problèmes de paiement n'a pas sensiblement entamé la mobilisation efficace des agents.

Etablissement des résultats

- Les opérations de ramassage des plis de résultats pour les scrutins du 30 juillet 2006 ont été perturbées par de sérieuses difficultés logistiques, causant un certain chaos au début des opérations à Kinshasa. Une meilleure planification des plans de ramassage a permis une amélioration très nette du processus à l'issue des scrutins du 29 octobre.
- Les opérations de compilation des résultats des scrutins du 30 juillet ont été marquées par la difficile mise en place des centres locaux de compilation des résultats (CLCR) et par le manque de maîtrise des procédures par les agents électoraux, notamment en matière de redressement des procès-verbaux, de requalification des bulletins et de définition des erreurs matérielles. En dépit d'incidents isolés, la conduite de ces opérations a été considérablement améliorée à l'issue des scrutins du 29 octobre, grâce à l'expérience acquise et aux clarifications apportées par une formation supplémentaire adéquate.
- En dépit de certaines restrictions regrettables, l'accès des témoins de partis politiques et des observateurs aux différentes opérations de compilation a été généralement garanti dans tous les sites observés par la MOE UE.

Administration du contentieux

- L'administration des recours en contestation des résultats des élections présidentielle et législatives portés devant la Cour Suprême de Justice (CSJ) a dépassé très largement les délais prévus par la loi, en raison de leur très grand nombre, de difficultés matérielles et de l'incendie des locaux de la haute juridiction le 21 novembre 2006. Le traitement du contentieux des élections provinciales par les Cours d'appel a connu également des retards préoccupants.
- L'irrecevabilité de près des deux tiers des contestations pour les élections présidentielle et législatives a significativement restreint le contrôle de l'intégrité des résultats malgré les éléments indiquant l'éventualité de fraudes susceptibles d'avoir eu une influence décisive sur les résultats de certaines circonscriptions. L'examen des recours déclarés recevables a cependant permis de corriger, pour quelques circonscriptions, les erreurs commises lors de l'établissement des résultats des législatives ou de les annuler quand des irrégularités flagrantes avaient été constatées.
- Dans l'ensemble, la CSJ a exercé de façon limitée sa fonction de garant de la régularité des scrutins, son traitement du contentieux électoral se bornant souvent à statuer sur les informations fournies, sans examen de pièces supplémentaires. Dans un contexte de faiblesse matérielle et fonctionnelle profonde du système judiciaire congolais, certaines décisions de la CSJ ont alimenté des critiques relatives à son impartialité.

Section II

CONTEXTE POLITIQUE

1. Contexte historique

L'accession du Congo Belge à l'indépendance, le 30 juin 1960, introduit le premier acte d'une période d'instabilité, secouée par les interventions des grands acteurs de la Guerre Froide. Dès le 17 janvier 1961, l'assassinat du leader indépendantiste Patrice Lumumba marque la radicalisation d'une lutte pour le contrôle du pays qui durera quatre ans. Les régions les plus richement dotées en ressources minérales, comme le Katanga, les Kasai ou la Province Orientale abritent tour à tour des gouvernements sécessionnistes, souvent au gré de divisions « ethniques » fortement politisées. Si les premières années du Congo indépendant marquent une courte période d'expérience démocratique, l'omniprésence de la violence politique et les interventions à visage découvert des grandes puissances en font une véritable épreuve pour le jeune pays. Ce n'est que fin 1965 que la situation se stabilise à la suite du coup d'Etat du Colonel Mobutu. Régime dit de *kleptocratie* fondé sur le partage des ressources naturelles stratégiques entre élites congolaises et puissances occidentales, le *mobutisme* se distingue par l'absence d'initiative en matière d'infrastructures, d'administration publique ou de développement. Rebaptisé Zaïre, le pays subit dès 1974 une grave récession. La déliquescence des structures de l'Etat est telle que le pays devient alors un cas d'école d'« Etat effondré ». Maintenu en vie par le mécanisme de corruption des élites orchestré par le Maréchal Mobutu, le régime perdure cependant jusqu'à la fin de la Guerre Froide.

La vague de démocratisation que connaît alors l'Afrique subsaharienne va forcer le régime à amorcer un processus contrôlé de transition démocratique. Manipulant une « opposition » parfois liée au pouvoir, Mobutu parvient à détourner les réformes institutionnelles de leur objectif initial de démocratisation. La *Conférence nationale souveraine* (CNS) en 1991, à laquelle succède le *Haut conseil de la république* (HCR) puis le *HCR-Parlement de transition* en 1994, permet une première ouverture du pays au multipartisme, qui tourne rapidement à la parodie : la pléthore de formations politiques¹, émanations le plus souvent de la présidence, fait naître le néologisme de « multi-mobutisme ». Face à une réprobation internationale quasi unanime et aux émeutes qui secouent Kinshasa et le Katanga², le régime, de plus en plus isolé, fait alors figure d'anachronisme de la Guerre Froide, déconnecté des mutations qui pressent aux frontières comme au cœur du pays.

1.1 Les deux guerres du Congo

C'est de l'extérieur qu'arrive le changement: le Rwanda de Paul Kagame cherche à neutraliser les miliciens hutus liés à l'exécution du génocide de 1994 et massés du côté zaïrois de sa frontière. En octobre 1996, Kigali présente officiellement sa première intervention massive en territoire congolais comme une opération de protection des *banyamulenge*, tutsi congolais désormais traités en « immigrants et réfugiés » étrangers et menacés par les groupes hutus. Leurs alliés ougandais invoquent la nécessaire destruction des bases arrières de rebelles opérant à partir de l'Ituri et du Nord-Kivu. Soutenus par le Rwanda et l'Ouganda, les rebelles de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo³ (AFDL) de Laurent-Désiré Kabila marchent sur le pays à partir des Kivu, dans ce qui deviendra une « guerre de libération » contre le régime mobutiste. La chute de Kinshasa et l'arrivée au pouvoir de

¹ On compte 382 partis en 1993

² Les pillages de 1991 et 1993 à Kinshasa, en particulier, qui ont ruiné le tissu économique de la capitale.

³ Formé sous le parrainage du Rwanda en octobre 1996 dans le Sud-Kivu par Laurent-Désiré Kabila, opposant historique au mobutisme, et, à ce titre, brièvement appuyé dans les années 1960 par Che Guevara.

Laurent-Désiré Kabila en mai 1997 marquent le retour du pays, rebaptisé *République Démocratique du Congo*, à une paix fragile. Durant cette première guerre, déjà, l'immense majorité des victimes a été constituée de civils, parfois déplacés sur toute la largeur du pays par la poussée des armées venues de l'Est.

Un second conflit éclate un an plus tard entre Kabila et ses anciens alliés rwandais et ougandais, relayé par la rébellion à partir de Goma d'un nouveau mouvement politique pro-rwandais, le *Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD) qui trouve des appuis dans d'autres parties du pays du fait des tendances dictatoriales de la nouvelle équipe dirigeante. Une large alliance se porte alors au secours du régime de Laurent-Désiré Kabila. La Namibie, l'Angola et le Zimbabwe, au nom de mécanisme d'assistance mutuelle, déploient une force régionale. Au total, dix Etats étrangers s'impliquent de l'un ou l'autre côté dans le conflit, soutenant le gouvernement⁴ de Kinshasa ou les groupes armés de l'Est⁵.

Le conflit se mue rapidement en une guerre de positions dont l'objectif est d'organiser l'exploitation des zones les mieux dotées en minerais⁶. Le pays est alors divisé en deux grandes zones : l'une, à l'ouest et au sud, est contrôlée par le gouvernement de Kabila, tandis que l'autre, couvrant tout le nord et l'est du pays, est occupée par différents groupes rebelles pro-rwandais ou pro-ougandais. Dès la mi 1998, l'alliance rwando-ougandaise se déchire toutefois pour le contrôle de Kisangani. Le RCD se scinde alors en multiples factions alliées au Rwanda ou à l'Ouganda. Autre allié de Kampala, le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, prend quant à lui le contrôle du nord du pays.

1.2 Des négociations de paix au processus de transition

Selon les estimations de l'ONG américaine *International Rescue Committee*, cette guerre de spoliation aurait fait, directement ou indirectement plus de 3 millions de victimes, civiles pour la plupart. Les contacts informels et les initiatives de paix se sont pourtant multipliés tout au long de ce conflit. En juillet 1999, la signature des premiers accords, à Lusaka (Zambie) entre la RDC et ses alliés d'une part, et l'Ouganda et le Rwanda d'autre part, trace l'ébauche d'un processus de paix. Ceux-ci prévoient un cessez-le-feu sur tout le territoire, le retrait des forces armées étrangères, la mise en place d'une mission d'observation des Nations Unies (MONUC) et un dialogue politique entre le gouvernement, les factions rebelles, l'opposition non-armée et des éléments de la société civile.

Ratifiés par les deux principales branches du RCD et par le MLC, les accords de Lusaka ne sont pas respectés : le cessez-le-feu est violé par toutes les parties signataires, tandis que ne s'amorcent ni le retrait des forces étrangères, ni le dialogue politique. Ils demeurent perçus par Kinshasa comme la légitimation de la rébellion intérieure et de l'ingérence étrangère en territoire congolais. Après l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila le 16 janvier 2001 dans des conditions non-encore élucidées, l'arrivée au pouvoir de son fils Joseph, avec le soutien de l'armée et de son entourage, ouvre une nouvelle opportunité pour le processus de paix.

Le cessez-le-feu avec les groupes rebelles est renouvelé et la MONUC, présente depuis février 2000, peut enfin superviser le retrait des troupes de la ligne de front. Ketumile Masire, ancien Président du Botswana et médiateur des Nations Unies et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) peut alors se rendre à Kinshasa et déterminer les modalités d'un dialogue politique. Réunissant les représentants des ex-belligérants, de l'opposition politique et de la société civile, les 350 délégués du Dialogue Inter-Congolais adoptent l'Accord dit « global et inclusif » en décembre 2002, posant les bases d'une transition politique.

⁴ Angola, Zimbabwe, Namibie, Tchad, République Centrafricaine, Soudan et Afrique du Sud.

⁵ Rwanda, Ouganda, Burundi.

⁶ Notamment le coltan des Kivus, élément clé de la fabrication de matériel électronique.

2. Une lente mise en place de la transition

2.1 Un dispositif institutionnel complexe

La Constitution de la transition n'est adoptée qu'en avril 2003, près d'un an après la signature de l'*Accord global et inclusif*. Ces deux textes tracent les grandes lignes d'un processus de transition politique devant aboutir à la mise en place de nouvelles institutions légitimes et en fixent les principaux objectifs :

- la réunification, la pacification et la reconstruction du pays,
- la réconciliation nationale,
- la formation d'une armée unique - restructurée et intégrée,
- l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes,
- la mise en place des structures devant aboutir à un nouvel ordre politique.

Le cadre institutionnel choisi a pour caractéristique de maintenir Joseph Kabila, successeur non élu de son père, à la tête de l'exécutif, tout en l'obligeant à partager ses prérogatives avec quatre vice-présidents, selon la formule dite du « 1+4 ». Ces derniers sont issus des principaux groupes politiques, appelés *composantes* : les deux principaux groupes rebelles (RCD/Goma et MLC), l'ex-gouvernement de Laurent-Désiré Kabila, et l'opposition dite « non-armée ». La formule du gouvernement de transition n'est adoptée formellement que le 30 juin 2003, lors de la désignation des titulaires des postes prévus aux termes d'un compromis entre les parties congolaises. Les rapports de force mouvants et les retournements d'alliances ont donné lieu à l'exclusion de plusieurs personnalités importantes et au refus de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), pourtant signataire de Sun City, d'y participer. Selon l'*Accord global et inclusif* et la Constitution de transition, ce gouvernement n'a qu'une durée de vie de 24 mois, avec la possibilité d'une prolongation de deux périodes de six mois.

Au-delà de l'*Espace présidentiel*⁷, le partage du pouvoir entre les signataires de l'*Accord global et inclusif* (AGI) (à l'exception de l'UDPS) doit être reproduit au sein du gouvernement, du Parlement de transition et de l'ensemble des institutions. Les *composantes* (qui comprennent aussi un groupe représentant la société civile) doivent cohabiter avec les trois *entités* que sont les ex-groupes politiques armés RCD-ML, RCD-N⁸ et Mai-Mai. A mesure qu'il s'installe dans la durée, cet arrangement complexe rappelle les pratiques de partage de la rente qui ont caractérisé le système Mobutu, incitant ses acteurs à invoquer divers prétextes pour repousser les premières élections démocratiques depuis les années 1960.

2.2 L'engagement de la Communauté internationale

L'engagement de la Communauté internationale s'est accru tout au long de la transition pour maintenir la stabilité du pays et accélérer le processus de transition. Le Comité international d'accompagnement de la transition⁹ (CIAT) représente une innovation institutionnelle introduite par l'AGI, faisant de la RDC un Etat formellement souverain qui doit cependant intégrer au sein de ses institutions, en tant qu'arbitre, un comité réunissant les représentants de la communauté internationale. Le CIAT a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du processus de transition, en appuyant notamment la création de commissions conjointes sur les lois essentielles et la réforme du secteur de la sécurité. Son action a cependant été limitée par des divergences de vue entre certains de ses membres parmi les plus influents, notamment lors des débats sur le projet de Constitution et sur la loi électorale, ou sur la question du brassage de la Garde républicaine, sur laquelle il est longtemps resté silencieux. Le CIAT a continué de jouer un rôle majeur tout au long du processus électoral, en adressant

⁷ Désigne le président et les quatre vice-présidents : Jean-Pierre Bemba (MLC), Azarias Ruberwa (RCD), Abdoulaye Yerodia (ex-mouvance de L.D. Kabila), et Arthur Z'ahidi Ngoma (opposition non-armée).

⁸ Respectivement « RCD – Mouvement de libération » et « RCD – National ».

⁹ Le CIAT regroupe les ambassadeurs des 5 membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que l'Union européenne, l'Union africaine, la MONUC, la Belgique, le Canada, l'Afrique du Sud, de l'Angola, le Gabon et la Zambie.

de sévères mises en garde à l'occasion des dérapages sécuritaires à la veille de la campagne électorale, puis en pesant de tout son poids pour le respect du calendrier électoral révisé, ou, après les combats du mois d'août, pour faire respecter le calendrier du second tour.

D'un rôle d'observation à un rôle politique et sécuritaire de premier plan, la Mission de l'ONU au Congo (MONUC) a vu le renforcement de ses capacités et l'élargissement de son mandat. Les conflits interethniques qui ont repris en Ituri en avril 2003 ont démontré cependant les insuffisances du mandat et des forces mises à la disposition de la MONUC. Une première opération militaire de l'Union Européenne en RDC, *Artémis*, a alors été montée dans l'urgence pour sécuriser la ville de Bunia, chef lieu de l'Ituri. La MONUC a, au fil des années, considérablement renforcé ses effectifs militaires le long de la frontière nord-est du pays, menant à partir du printemps 2005 des opérations coercitives d'ampleur contre les groupes rebelles des Kivu et de l'Ituri. Ailleurs, en particulier dans l'ouest du pays, elle n'a longtemps été présente qu'en nombre extrêmement réduit. Au Katanga, les « casques bleus » n'ont été déployés que très tardivement, en dépit de la persistance dans le centre de la province d'une crise humanitaire et sécuritaire majeure. Renforcés à Kinshasa durant le processus électoral, les effectifs de la MONUC ont pu bénéficier de l'apport considérable des troupes de l'EUFOR, seconde opération militaire de l'Union Européenne en RDC, déployée à la demande des Nations Unies pour la période électorale de 2006. Initialement objet d'une certaine réticence d'une partie de l'opinion quant à son déploiement dans la capitale et non à l'est du pays, jugé plus vulnérable, l'EUFOR a prouvé son efficacité durant les affrontements du 20 au 22 août entre forces gouvernementales et gardes de Jean-Pierre Bemba, en établissant une zone tampon entre les belligérants puis en menant des patrouilles de sécurisation de la capitale.

La préparation des différentes étapes du processus électoral a fait l'objet d'un engagement sans cesse accru de la communauté internationale, réunie notamment dans le cadre d'un comité technique international à partir d'octobre 2003 sous l'égide des Nations Unies. Dès sa mise en place, la Commission électorale indépendante (CEI) a bénéficié du soutien logistique et technique décisif de la Division électorale de la MONUC¹⁰. Le *Projet d'appui au processus électoral au Congo* (APEC) du PNUD gère quant à lui une assistance technique et financière internationale de premier ordre. Les deux structures ont opéré de façon progressivement intégrée. Assurant le financement de 65% des projets d'appui et de sécurisation (SPEC), l'Union européenne est ainsi le premier bailleur du processus électoral en RDC. Celui-ci constitue le plus important programme d'assistance électorale de la CE¹¹, en cohérence avec l'engagement politique pris par sa participation au CIAT.

2.3 Les retards de la transition, facteurs de tension politique

La période de transition devait durer deux ans à partir du 30 juin 2003, avec la possibilité d'une prolongation d'une période de six mois renouvelable une fois. Elle aura duré en réalité près de quatre ans : les multiples retards du calendrier législatif et électoral ont, en effet, repoussé la mise en place des institutions élues de la 3^{ème} République au début 2007. Les progrès dans l'application de l'Accord Global et Inclusif ont été très lents, et ce n'est qu'un an après l'entrée en fonction du gouvernement de transition que les composantes et entités ont nommé les gouverneurs des provinces et commencé à rétablir certaines structures étatiques très affaiblies sous l'ère Mobutu. Les retards accumulés dans la mise en place des institutions de transition ont également beaucoup retardé le débat sur le projet de Constitution post-transition, dont le texte n'a été adopté par le Parlement que deux ans après la mise en place des institutions de la transition.

¹⁰ En septembre 2005, celle-ci reçoit, par la Résolution 1612 du Conseil de Sécurité, le mandat explicite de soutenir la préparation logistique des élections.

¹¹ Dans le cas de la RDC, il s'agit d'un soutien financier majeur, complété d'un appui technique constant, tout au long du processus électoral, ainsi que d'interventions ponctuelles – notamment dans l'élaboration d'un cadre juridique pour les élections et la gestion du registre électoral.

Les deux principaux chantiers de la transition, le désarmement et le processus électoral, accusent alors de lourds retards. Le désarmement des anciens groupes armés et l'intégration de ceux, parmi les ex-rebelles, qui sont volontaires pour rejoindre les Forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) avancent très lentement¹². Le brassage des différents groupes armés au sein des FARDC, géré par la Structure militaire d'intégration (SMI) est lancé tardivement, faisant peser une hypothèque sur la possibilité de tenir des élections dans un contexte apaisé et libre d'intimidations. Les principaux ex-groupes politiques armés conservent leurs meilleures unités et avancent des chiffres fantaisistes sur le nombre de soldats en activité en RDC¹³. Les progrès dans la préparation du processus électoral sont également laborieux. Conscientes des faiblesses d'un système de partage du pouvoir qui a peu fait pour le développement et la reconstruction, et ignorant le poids réel de leur assise populaire, les parties prenantes de la transition entendent faire durer la transition. C'est le « syndrome de Cendrillon¹⁴ » : la classe politique congolaise tente de retarder autant que possible les « douze coups de minuit » démocratiques, perçus comme synonymes, pour beaucoup, de mise à l'écart du partage de la rente étatique.

Face à l'inertie frappant les dossiers les plus urgents de la transition, l'UDPS formule une critique radicale de l'arrangement de partage du pouvoir dont elle s'est retirée en 2003. Elle y présente « l'espace présidentiel », comme un organe de prédation des ressources de l'Etat par un ensemble de partis non élus. Elle réclame par conséquent la fin de la transition et l'organisation d'élections dès que possible. Les annonces successives de prolongation de la transition à partir de janvier 2005 sont ainsi systématiquement saluées par des manifestations dans la capitale et dans les Kasai.

3. Le paysage politique des élections

3.1 La scène politique congolaise à la veille du cycle électoral

Symptôme du faible enracinement du système des partis dans la vie politique congolaise comme de la permanence de logiques héritées du mobutisme, près de 250 formations sont officiellement enregistrées par le Ministère de l'Intérieur avant le référendum de décembre 2005. La plupart de ces partis sont de création récente et conçus comme des instruments au service d'ambitions personnelles, en l'absence, le plus souvent de tout programme politique et de tout enracinement idéologique identifiable. Evolution notable, les grands partis issus des groupes politiques armés tentent de faire oublier leurs accointances étrangères pour se réinventer en partis nationalistes.

- Le PPRD (*Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie*) a été créé au début 2002 autour de Joseph Kabila, peu après son accession au pouvoir. Le PPRD a marqué dès sa création une certaine indépendance du nouveau président vis-à-vis de l'entourage de son père. Bénéficiant des avantages du pouvoir, le PPRD est devenu la « machine » électorale la plus puissante et la plus richement dotée du pays.
- Le MLC (*Mouvement de libération du Congo*) de Jean-Pierre Bemba, bénéficie d'une forte audience dans le nord de l'Equateur dont est originaire son président, et qui constitue le terroir de nombreux anciens mobutistes proches du MLC. Le parti a cependant été miné par les défections de certains de ses cadres historiques entre 2004 et 2006.
- Le RCD (*Rassemblement congolais pour la démocratie*) est issu du mouvement de rébellion du même nom (ex-RCD Goma), longtemps soutenu par le Rwanda. Comme de

¹² La Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion des ex-combattants (CONADER) chargée de la mise en œuvre de ce processus n'est en effet opérationnelle qu'à partir de la mi-2005.

¹³ Plusieurs initiatives visant au recensement des forces armées de RDC ont été menées, et une mission de l'Union Européenne dotée d'un mandat d'appui à la Réforme du secteur de sécurité RSS, l'EUSEC, a procédé à une vaste réforme visant à assainir et contrôler toutes les étapes de la chaîne des paiements des FARDC.

¹⁴ L'expression est du Représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs, Aldo Ajello.

nombreuses autres formations politiques congolaises, il s'est transformé en 2002 en parti politique dans le cadre du Dialogue Inter-Congolais, tout en conservant une base militaire. Il a cependant connu de nombreuses divisions et a continué de pâtir d'une image trop associée au Rwanda.

- L'UDPS (*Union pour la démocratie et le progrès social*), fondée en 1982, bien que minée par les divisions, se considère l'héritière naturelle de la transition démocratique du début des années 1990, dont son leader Etienne Tshisekedi, éphémère Premier ministre, a été une figure emblématique. A l'approche des débats sur le projet de Constitution, elle se présente alors comme représentant très actif de l'opposition populaire et dénonce une transition qui fait la part belle aux anciens groupes politiques armés.
- Egalement héritier d'une tradition progressiste et ancré dans la province du Bandundu et certains quartiers populaires de la capitale, le PALU (*Parti lumumbiste unifié*) constitue une force qui, contrairement à l'UDPS, a accepté la petite place qui lui a été réservée, en marge des négociations de Sun City, dans les institutions de la transition. Son leader, Antoine Gizenga, a été Vice Premier ministre dans le premier gouvernement de l'indépendance puis, après l'assassinat de Lumumba, Premier ministre du gouvernement de Kisangani en 1961. Ayant toujours refusé un quelconque compromis avec le régime Mobutu, il fait figure, à plus de 80 ans, de patriarche de la scène politique congolaise.
- Enfin, la CODECO (*Confédération des démocrates congolais*) a commencé à émerger comme une coalition susceptible d'attirer d'anciens mobutistes à l'ouest tout comme les fidèles de son leader Pierre Pay Pay dans les deux Kivu dont il est originaire. De même, Oscar Kashala, professeur de médecine aux Etats-Unis, originaire du Kasai, est un temps apparu, notamment grâce à l'ampleur de ses moyens financiers et logistiques, comme une force potentielle sur la scène politique congolaise.

3.2 Le référendum constitutionnel et le déclin de l'UDPS

Les négociations sur le projet de Constitution post-transition ont duré plusieurs mois avant son adoption par le Parlement en mai 2005. La communauté internationale s'est fortement impliquée dans la préparation de ce texte, notamment au sein de la Commission mixte sur la législation essentielle, où ses représentants ont siégé avec les principaux partis congolais à l'exception de l'UDPS. Le texte prévoit un Etat unitaire fortement décentralisé où les provinces disposeraient d'un pouvoir d'initiative et d'autonomie significative. Il pose également les fondements d'un système semi-présidentiel équilibré, où le Président, élu à la majorité absolue du suffrage universel direct, nomme un premier ministre dont le gouvernement est responsable devant le Parlement.

Les principaux débats ont porté sur le caractère unitaire ou fédéraliste de l'Etat et sur la nature du régime (présidentiel ou semi-présidentiel). L'UDPS s'est appuyée sur une critique des dispositions du projet de Constitution perçues comme préjudiciables à la souveraineté nationale pour formuler une critique radicale du processus électoral. Mobilisée contre la première prolongation de la transition¹⁵, elle a tenté de faire la preuve du rejet populaire de la transition en appelant au boycott de l'enregistrement des électeurs. La Constitution, même acceptée par référendum, aurait ainsi manqué de l'assise populaire nécessaire à sa crédibilité, rendant indispensable selon l'UDPS, une renégociation et une éventuelle réintégration du parti d'Etienne Tshisekedi dans les institutions de transition. Signe du faible écho populaire de cet appel au rejet du processus référendaire, le succès des opérations d'enregistrement lancées à Kinshasa dix jours avant la date symbolique du 30 juin 2005 a amorcé le déclin de ce grand parti d'opposition, dont les manifestations de rue ont progressivement perdu de leur vigueur. Finalement, Etienne Tshisekedi a élargi la consigne de boycott au vote, enjoignant ses sympathisants enregistrés à ne pas se rendre aux urnes.

¹⁵ Au-delà du 30 juin 2005, date initiale limite de la fin de la transition.

Tenu les 18 et 19 décembre 2005, le référendum s'est révélé un succès, avec un taux de participation de 60% et plus de 85 % en faveur du oui, confirmant ainsi l'erreur stratégique de l'UDPS. Par leur forte participation aux opérations d'enregistrement puis au référendum constitutionnel, les électeurs congolais ont clairement montré leur volonté de se réapproprier les prérogatives de la citoyenneté, par l'obtention du document d'identité que constitue la carte d'électeur, ainsi que leur attachement au processus de démocratisation.

Face à l'échec de sa stratégie du refus, Etienne Tshisekedi a finalement évoqué, le 2 janvier, l'intention de son parti de prendre part aux scrutins de 2006 et demandé la réouverture des opérations d'enregistrement. Le refus de la CEI a suscité une controverse très dure ponctuée d'actions de protestation à Mbuji Mayi (Kasaï Oriental). En dépit des appels de ses militants ainsi que des représentants des Nations Unies¹⁶, Tshisekedi a longuement tardé à se prononcer, avant d'interdire finalement à l'UDPS de présenter des candidats aux élections de 2006. Face à la pression de l'UDPS et malgré son retrait du processus, il est apparu essentiel tout au long de la période de s'assurer que les premiers scrutins aient lieu avant la fin légale de la transition¹⁷, le 30 juin 2006. Le retard de la promulgation de la loi électorale ainsi que l'ampleur du défi logistique, ont finalement obligé la CEI à reporter le premier tour au 30 juillet. L'UDPS a alors renouvelé ses exigences en faveur d'un dialogue ouvert entre forces politiques signataires de l'Accord Global et Inclusif, en vue de réintégrer le processus - éventuellement par le biais d'un nouveau cadre devant régir la transition. L'exigence de telles négociations en vue d'une requalification de l'après-30 juin 2006, qualifié à tort¹⁸ de « vide juridique », s'est progressivement propagée à l'ensemble de la scène politique congolaise.

3.3 Les recompositions politiques à la veille des premiers scrutins

Radicalisation des candidats se réclamant de l'opposition

Longtemps divisée et dépourvue de ligne de partage idéologique claire, la scène politique congolaise a connu une soudaine tendance aux regroupements à la veille de la campagne électorale pour les premiers scrutins. Face au candidat Joseph Kabila¹⁹, soutenu par l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP) rassemblant autour du PPRD une multitude de formations d'importance inégale, un grand nombre de candidats à la présidence s'est aligné sur les thèmes classiques de l'UDPS, dont l'électorat était désormais « orphelin ». La montée des tensions sécuritaires et l'abstention de l'UDPS a en effet suscité un repositionnement des partis de la transition, hors mouvance présidentielle, sur le mot d'ordre de « reprise des négociations ». L'exigence de la réintégration de l'UDPS dans la course électorale a ainsi été rapidement éclipsée au profit d'une demande plus large de requalification de l'après-30 juin, suivie d'une demande de garanties en matière de libertés civiles à l'approche de la campagne.

Reprenant à son compte les exigences de ces candidats favorables aux « négociations », le président Kabila a réuni les membres de l'Espace présidentiel, le CIAT et la CEI pour une journée de concertations, visant à apaiser le climat politique à la veille de la campagne et du 30 juin. L'interruption soudaine de cette initiative par le Président, qui a entamé sa campagne à Bukavu alors même qu'il devait présider une seconde journée de discussions, a incité les autres formations politiques à durcir leur position. Le 30 juin, 18 candidats présidentiels ont signé un appel au « gel » de la campagne électorale, exigeant que soient clarifiées les zones d'ombre supposées de l'administration électorale²⁰. Jean-Pierre Bemba et Azarias Ruberwa ont appuyé cette démarche sans se joindre au boycott de la campagne. D'une discussion sur

¹⁶ Le 22 mars, Etienne Tshisekedi a rencontré à Kinshasa le SG Kofi Annan.

¹⁷ Après les deux prolongations prévues de six mois chacune.

¹⁸ A l'approche de l'expiration du délai légal de la transition, certains acteurs ont soutenu qu'après le 30 juin 2006, le fonctionnement de l'Etat congolais ne serait régi par aucun texte. En réalité, la Constitution de la 3ème République a prévu que les institutions politiques de la transition restent en fonction jusqu'à l'installation effective des institutions post transition correspondantes.

¹⁹ Celui-ci est cependant candidat présidentiel en tant qu'indépendant.

²⁰ L'existence de plus de 5 millions de bulletins de vote surnuméraires, l'enrôlement présumé d'un nombre important d'étrangers, la délocalisation supposée du « serveur central » de la CEI dans un pays d'Europe, et l'allégation d'un défaut de publication des listes électorales.

la légalité de l'extension de la transition, les débats se sont déplacés vers une contestation frontale de la CEI, accusée d'être au service du président et de ses soutiens supposés parmi les principaux membres du CIAT. Dès les premiers jours de la campagne, certains acteurs ont ainsi formulé un rejet du processus électoral et de ses résultats²¹, recevant en cela l'appui momentané d'une partie des Eglises, important élément structurant de la société congolaise.

L'échec de l'objectif de l'AMP d'une victoire dès le premier tour

A la suite d'une campagne inéquitable menée dans un climat particulièrement délétère²², la façon dont s'est déroulé le scrutin constitue un succès incontestable. Annoncés tard dans la soirée du 20 août par le président de la CEI²³, les résultats provisoires du premier tour de l'élection présidentielle ont confirmé une forte participation, qui s'élevait à 70,5%. Les suffrages se sont portés principalement sur Joseph Kabila (44,8%), Jean-Pierre Bemba (20%) et Antoine Gizenga (13%), suivis par Nzanga Mobutu (4,7%) et Oscar Kashala (3,4%).

Les scrutins du 30 juillet ont révélé un contraste saisissant entre l'est du pays très largement acquis à Joseph Kabila présenté comme « l'artisan de la paix », et l'ouest, où ses résultats ont été très faibles (moins de 2% en Equateur, moins de 4% au Bandundu). Seul motif idéologique émergent dans le paysage politique congolais, le thème de « la patrie vendue aux intérêts étrangers » a rassemblé une partie importante de la population de l'ouest, en particulier à Kinshasa, autour de la personnalité de Jean-Pierre Bemba. La présentation par l'opposition de Joseph Kabila comme étranger à son propre peuple, élevé en Tanzanie et ignorant même le lingala (langue vernaculaire de Kinshasa et de l'ouest du pays), a remporté un succès certain. La domination de Jean-Pierre Bemba à l'ouest n'a connu que deux exceptions : le Bandundu, où le patriarche Antoine Gizenga a rassemblé 80% des suffrages exprimés, et une zone chevauchant l'Equateur et la Province Orientale, où le fils de Mobutu, Nzanga, a devancé Jean-Pierre Bemba.

L'apparition d'une ligne de partage dans le paysage politique congolais n'a cependant pas profondément remodelé les enjeux des élections législatives. Celles-ci ont souvent mis en scène le retour, vers leurs terroirs d'origine, de politiciens kinois soutenus par les machines électorales des candidats issus de l'espace présidentiel à l'occasion de leurs visites dans les provinces. Les élections législatives ont été favorables à l'AMP, sans lui donner la majorité absolue au sein de l'Assemblée. Seuls les ralliements du PALU d'Antoine Gizenga, puis de l'UDEMO de Nzanga Mobutu, lui ont permis de dominer la Chambre basse.

3.4 Un second tour de l'élection présidentielle sous haute tension

Les incidents du 20 au 22 août 2006 : menace d'une rupture du processus

Le 20 août en début de soirée, peu avant le moment prévu pour l'annonce des résultats provisoires du premier tour par le président de la CEI, des accrochages ont éclaté à proximité des télévisions appartenant au chef du MLC, au cœur de Kinshasa. Ces combats, opposant forces gouvernementales et gardes du vice-président Jean-Pierre Bemba, se sont poursuivis les 21 et 22 août, causant la mort d'au moins une trentaine de personnes, avant que les efforts de la Communauté internationale, en particulier du dispositif militaire de l'EUFOR, permettent une désescalade. Si les conclusions de la commission d'enquête demeurent confidentielles, il est possible d'affirmer que ces incidents se sont déclenchés dans un contexte de très vive tension à l'approche de l'annonce des résultats : l'incapacité à obtenir la victoire dès le premier tour a été perçue comme une déconvenue par le camp présidentiel, tandis que les succès de Jean-Pierre Bemba, illustrés par des manifestations particulièrement

²¹ La déclaration du 21 juillet de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), selon laquelle « toutes les conditions ne sont pas encore réunies pour la tenue de scrutins réellement transparents, libres et démocratiques » a illustré la résonance de ces revendications dans le paysage politique congolais.

²² Cf. 9 .Campagnes électorales

²³ Sous la protection des blindés de la MONUC, en raison des affrontements qui ont éclaté dans le centre ville entre la garde présidentielle et les éléments armés de Jean-Pierre Bemba.

agressives en fin de campagne, ont accrédité, chez certains, la crainte d'une contestation violente des résultats par le leader du MLC.

Culminant le 21 août lors d'un siège de plusieurs heures de la résidence de Jean-Pierre Bemba qui abritait à ce moment précis les 14 ambassadeurs du CIAT, ces incidents ont révélé au grand jour la disposition des deux camps en présence à recourir à leurs moyens militaires dans l'intention probable, en cas de défaite, d'interrompre le processus par la force. Malgré l'impossibilité manifeste d'organiser le second tour dans la limite du délai de quinze jours imparti par la Constitution, certains représentants du camp présidentiel ont, un temps, exigé le respect de cette disposition légale, revenant à interrompre purement et simplement le processus électoral. Le maintien à proximité du centre-ville de troupes sommairement cantonnées, les refus répétés du camp Kabila de se rendre aux réunions de la commission mixte politique réunissant les représentants des deux camps sous l'égide de la MONUC, puis de signer l'acte d'engagement portant sur le respect des droits du futur vaincu, ont illustré un net durcissement du camp présidentiel²⁴.

Bipolarisation et stratégies électorales dans un climat de veille d'armes

La formation de larges plates-formes électorales a cependant témoigné de la volonté des deux camps de se replacer dans une logique électorale. L'AMP s'est ainsi rapprochée du PALU d'Antoine Gizenga, lui proposant le poste de premier ministre en cas de victoire, puis de l'UDEMO de Nzanga Mobutu. Ces deux candidats avaient en effet rassemblé, essentiellement dans l'ouest du pays, respectivement 13% et 4,7% des voix au premier tour. Cette alliance visant à renforcer, en vue du second tour, un camp présidentiel déçu par les résultats du premier, a également permis à Joseph Kabila de disposer de la majorité absolue dans la nouvelle Assemblée. Elle a également permis à l'AMP d'espérer un ancrage électoral dans l'ouest, afin de contrer le succès grandissant, dans cette zone, de Jean-Pierre Bemba et de son discours dit de la « *congolité* ». Les retards répétés de la signature de l'accord entre l'AMP et l'UDEMO ont cependant confirmé la difficulté du camp présidentiel à établir sereinement sa domination sur le champ politique congolais. De l'autre côté de l'échiquier, Jean-Pierre Bemba a remporté le pari de devenir le chef d'une opposition renouvelée par l'effacement de l'UDPS. Il a ainsi réuni au sein de l'Union pour la nation (UpN) la quasi-totalité des autres candidats du premier tour. Fidèle à sa ligne de rejet du processus électoral, Etienne Tshisekedi est demeuré silencieux tout au long de la période, se contentant d'exclure 18 membres de l'UDPS, accusés de tentative de réintégration du processus électoral.

Cette polarisation du champ politique congolais dans le cadre des scrutins présidentiels et législatifs n'a en revanche pas profondément remodelé les enjeux des élections provinciales, qui sont restés profondément liés à la question du partage des ressources dans les futures provinces nouvellement redessinées. Au Katanga, la compétition pour le poste de gouverneur s'est ouverte très tôt entre deux adversaires issus de la mouvance présidentielle. Dans les provinces de l'Est dirigées par des gouverneurs RCD, l'objectif des sortants a semblé relever davantage de la reconversion honorable que d'une victoire électorale jugée peu probable. Enfin, dans les régions les mieux dotées, les relations intercommunautaires ont été liées aux considérations de partage de la rente de l'extraction minière, faisant du scrutin provincial la première étape d'une redéfinition des pouvoirs potentiellement explosive.

Violences et contestation des résultats

A l'issue du second tour de l'élection présidentielle, l'annonce des résultats était attendue avec une grande appréhension dans un champ politique extrêmement polarisé et marqué par la prolifération de rumeurs contradictoires, l'infiltration avérée d'hommes et d'armes dans les quartiers populaires de la capitale et les dérapages occasionnels de personnalités publiques et des principaux médias. Dans les quartiers populaires de Kinshasa et les principales villes du

²⁴ Cette tendance s'est confirmée avec la nomination de deux militaires de haut rang aux postes de gouverneur de la ville de Kinshasa et de Ministre de l'Intérieur le 11 octobre.

pays, les annonces de tendances les plus fantaisistes n'ont pas tardé à proliférer, annonçant à l'ouest la victoire nationale de Jean-Pierre Bemba, et à l'est, un triomphe pour Joseph Kabila. L'enracinement dans les régions les plus militantes²⁵ de la conviction que le champion local l'avait emporté largement aggravait le risque d'un dérapage violent.

Révélaient des différentiels de participation importants entre l'Est et l'Ouest du pays, l'annonce des premiers résultats partiels, les 9 et 10 novembre, a soudainement brisé l'illusion de résultats serrés tels que suggérés initialement par l'avance de Jean-Pierre Bemba dans six des onze provinces. La césure entre l'ouest, très majoritairement favorable à Bemba, et l'est, presque unanimement acquis à Kabila, a signalé les limites de la stratégie d'alliance de l'AMP avec Antoine Gizenga (PALU) et surtout avec Nzanga Mobutu (UDEMO). Enfin, les deux Kasai, traditionnellement considérés comme un bastion de l'UDPS, ont largement voté pour le leader du MLC, dans les limites d'une participation demeurée faible.

Les efforts de médiation de la Communauté internationale entre les deux candidats ont été cruciaux dans l'attente de la proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle, prévue pour le 19 novembre au plus tard. Après la signature, le jour même du scrutin, d'une *Déclaration d'intentions post-électorales* des deux candidats rappelant les droits et devoirs constitutionnels du vainqueur et du vaincu, ces efforts ont principalement visé à désamorcer les déclencheurs pressentis d'un dérapage : une déclaration prématurée ou mensongère sur l'issue du scrutin, et la diffusion par les médias audiovisuels de rumeurs préparant une partie de l'opinion à une contestation en bloc des résultats. Les avancées réalisées dans le cadre des deux principaux forums mis en place sous l'égide de la MONUC après les incidents du mois d'août, la « sous-commission politique » et le « groupe de travail », ont été concrétisées par la signature d'une série d'engagements écrits²⁶.

La mise en place de réunions quotidiennes entre les mandataires de haut niveau des deux candidats et les présidents de la CEI et de la Haute autorité des médias (HAM), en présence du Représentant spécial William Swing (MONUC), a permis leur engagement constructif dans le processus d'établissement des résultats et contribué à l'apaisement du climat²⁷.

L'incident le plus grave depuis le mois d'août est intervenu le 11 novembre, lorsque des policiers venus disperser un attroupement de jeunes partisans de l'UpN ont été accueillis par les tirs de la garde du vice-président. La police a reçu ordre de se replier, tandis que le Ministre de l'Intérieur adressait un ultimatum à Jean-Pierre Bemba, le sommant de replier ses troupes²⁸. Après plusieurs heures de tension, celles-ci ont fini par rejoindre leurs bases, permettant alors aux forces gouvernementales de prendre position dans le secteur.

La dénonciation le 13 novembre, par une lettre de Mgr Etsou, archevêque de Kinshasa alors hospitalisé en Europe, des résultats partiels publiés par la CEI, puis la conférence de presse de l'UpN²⁹ du 14 novembre récusant le processus d'établissement des résultats et insinuant la victoire de Jean-Pierre Bemba ont fait craindre une mobilisation populaire. Cette annonce a incité la CEI à publier, dès le lendemain soir, les résultats provisoires complets, confirmant la victoire de Joseph Kabila. L'annonce, le 15 novembre, par Jean-Pierre Bemba de son rejet des résultats provisoires et de sa détermination à user des voies légales de recours n'a suscité aucun mouvement populaire. Jean-Pierre Bemba a introduit, le 18 novembre, un recours en contestation des résultats provisoires de l'élection présidentielle devant la Cour Suprême.

²⁵ Kinshasa et l'Equateur pour Bemba, les deux Kivu et le Katanga pour Kabila

²⁶ (i) Communiqué conjoint du 28 octobre sur la collaboration avec la CEI, (ii) Appel conjoint au calme pour la journée du 29 octobre, (iii) Communiqué conjoint du 1^{er} novembre sous l'égide de la HAM, de la CEI et de la MONUC, dans lequel les deux parties « ont convenu de s'interdire toute forme d'annonce des résultats, y compris ceux affichés dans les BV et les CLCR », avant les annonces officielles, (iv) Communiqué conjoint du 6 novembre rappelant le droit exclusif de la CEI à publier des résultats partiels, (v) Appel au calme lancé conjointement par Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba à l'issue de leur rencontre du 7 novembre.

²⁷ Cf. 12. *Etablissement des résultats*.

²⁸ Cet incident a fait 4 victimes, dont trois civils touchés par des balles perdues.

²⁹ Où ne siègent que des « pièces rapportées » du premier tour, mais aucun membre important du MLC.

Le 21 novembre, un dérapage de gardes de Jean-Pierre Bemba, ouvrant la voie à la mise à sac de la Cour Suprême de Justice (CSJ) par des partisans de l'UpN, a soudainement modifié les règles du jeu entre les protagonistes du second tour. L'attente inquiète de la décision de la CSJ s'est muée en un face à face militaire à la marge du périmètre d'un kilomètre carré contrôlé par Jean-Pierre Bemba en plein centre-ville de Kinshasa. L'ultimatum du président Kabila, exigeant le redéploiement de l'essentiel des troupes de Jean-Pierre Bemba vers Maluku³⁰ a provoqué une soudaine montée des tensions. Celle-ci a cependant été de courte durée, donnant finalement lieu à l'effritement progressif du dispositif sécuritaire du MLC, après le départ contrôlé de plusieurs dizaines d'éléments armés vers l'extérieur de la ville, et amorçant le début d'une normalisation postélectorale.

3.5 L'enjeu de l'enracinement d'une l'opposition institutionnelle

Le lent démantèlement des principaux effectifs armés du MLC dans la capitale, accompagné de la mise en retrait des porte-paroles les plus virulents de l'UpN³¹ ont témoigné du choix fait par Jean-Pierre Bemba d'une normalisation républicaine. Le 28 novembre, celui-ci a accepté le verdict de la Cour Suprême de Justice rejetant son recours et souligné sa volonté de devenir le leader d'une opposition institutionnelle et légaliste.

Dans ce contexte, un soutien cohérent et continu de la Communauté internationale au processus de démocratisation au-delà des élections apparaît indispensable à l'enracinement de pratiques démocratiques garantissant un espace à une opposition politique au sein des nouvelles institutions, aux niveaux national comme local.

³⁰ Cantonnement militaire situé à la périphérie nord-est de Kinshasa.

³¹ Dont Thérèse Nlandu, incarcérée par la DGRS à la suite d'une accusation d'atteinte à la sûreté de l'Etat suite à des appels à la rébellion lancés à la veille de l'incendie de la Cour Suprême de Justice.

Section III

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

4. Cadre juridique et réglementaire

4.1 Contexte d'élaboration

Les difficultés qui ont accompagné l'élaboration du cadre juridique des élections émanent essentiellement de blocages dus aux dissensions entre les principaux acteurs des institutions de transition et à leur manque d'empressement à affronter le verdict des urnes. Ces blocages ont longtemps retardé l'élaboration de la législation essentielle à la tenue des différentes consultations électorales, à commencer par le referendum constitutionnel de décembre 2005. La conception de certains textes clés, tels que le projet de Constitution post transition ou la loi régissant la nationalité congolaise, a en outre nécessité de longues négociations en raison de la sensibilité des problématiques abordées.

L'impulsion de la communauté internationale réunie au sein du CIAT et dans le cadre de la commission mixte sur les lois essentielles a néanmoins permis une accélération du processus législatif à partir de la seconde moitié de l'année 2004. Ses efforts de conciliation ont ainsi contribué à l'adoption de la loi établissant la Commission électorale indépendante (CEI) et de la loi sur les partis politiques. La loi sur la nationalité, âprement débattue lors de son élaboration, et la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs ont ensuite permis de poser les fondements juridiques des opérations de recensement électoral, plus d'un an et demi après le début de la transition. Le projet de Constitution post transition a fait l'objet d'interminables débats notamment sur le caractère unitaire ou fédéraliste de l'Etat et sur l'équilibre des pouvoirs. Avec l'implication très forte de la communauté internationale, le projet a finalement été adopté par les deux Chambres du Parlement le 13 mai 2005, près de deux ans après le début de la transition, puis approuvée par référendum en décembre 2005.

L'élaboration du projet de loi électorale a également fait l'objet d'une longue succession d'atermoiements et de blocages au sein du Parlement de transition. Préalable indispensable à son adoption formelle, la promulgation de la nouvelle Constitution a été retardée de façon inexplicable. Parachevant tardivement le dispositif juridique indispensable au lancement des préparatifs administratifs et techniques des scrutins³², la loi électorale n'a ainsi été promulguée que le 9 mars 2006. L'accumulation des retards dans l'élaboration du cadre juridique est à l'origine du report des élections au-delà de la date symbolique du 30 juin 2006, prévue pour marquer la fin de la transition.

4.2 Textes applicables

Signataire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la RDC est également partie à un certain nombre d'instruments universels et régionaux, comme le Pacte international des droits civils et politiques de 1966 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Ces textes, auxquels les parties signataires de l'*Accord global et inclusif* avaient réitéré leur adhésion, établissent un ensemble de principes minima relatifs aux consultations démocratiques. La Constitution de la 3^{ème} République réaffirme en outre la supériorité des instruments internationaux au sein du système juridique congolais³³.

³² La CEI ayant disposé de deux semaines entre l'adoption de la loi électorale le 21 février et sa promulgation par le Président, l'élaboration des mesures d'application était achevée au moment de la promulgation de la loi.

³³ Article 153.4 de la Constitution de la 3^{ème} République.

Hérités en grande partie du dispositif législatif du référendum constitutionnel de décembre 2005, les principaux textes applicables aux élections de 2006 ont été élaborés sous le régime de la Constitution de transition. Si la Constitution de la 3^{ème} République constitue le nouveau socle du cadre juridique, la loi électorale, élaborée exclusivement dans la perspective de ce premier cycle de consultations, se place toutefois partiellement sous le champ d'application des dispositions de la Constitution de transition maintenues en vigueur par les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution – notamment par ses références à la CEI et la Cour Suprême de Justice³⁴. Les principaux instruments nationaux applicables sont ainsi :

- La Constitution de la 3^{ème} République (*sous l'effet de ses dispositions transitoires, certaines dispositions de la Constitution de transition, régissant le fonctionnement des institutions de la transition sont néanmoins maintenues en vigueur*)
- Les lois organiques portant :
 - organisation et fonctionnement des partis politiques, 04/002 du 15 mars 2004
 - organisation, attributions et fonctionnement de la CEI, 04/009 du 5 juin 2004
 - relative à la nationalité Congolaise, 04/024 du 12 novembre 2004
 - identification et enrôlement des électeurs, 04/028 du 24 décembre 2004
 - organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, 06/006 du 9 mars 2006
- Les instruments relatifs à la Cour Suprême de Justice :
 - Ordonnance Loi relative à la procédure devant la CSJ, 82-017 du 31 mars 1982
 - Ordonnance relative au règlement intérieur de la CSJ, 0166 du 5 juillet 1976
 - Code d'organisation et des compétences judiciaires
- Les décisions de la CEI, dont la décision 003/CEI/BUR/06 du 09 mars 2006 portant mesures d'application de la loi électorale et la décision 13/CEI/BUR/06 précisant certaines modalités pour le vote.
- La loi 96/002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de presse, ainsi que les décisions et directives de la Haute autorité des médias (HAM)

4.3 Evaluation générale

Le cadre juridique des élections présidentielle, législatives et provinciales de 2006 satisfait aux principaux standards internationaux en matière de consultations démocratiques. Il comporte néanmoins des lacunes importantes, notamment en matière d'encadrement du financement des activités politiques et de règlement du contentieux électoral. Si la Constitution de la 3^{ème} République consacre les principes essentiels à l'exercice des libertés fondamentales et au pluralisme politique de façon plus complète que la Constitution de transition, ceux-ci n'ont pas toujours été suivis de l'adoption d'une législation garantissant leur mise en oeuvre.

En dépit du principe constitutionnel consacrant l'accès équitable des femmes aux fonctions électives³⁵, aucune disposition de la loi électorale n'en permet l'application effective au sein des nouvelles institutions, l'option de listes bloquées permettant l'introduction d'un quota minimum de femmes ayant été rejeté par le législateur de la transition. La loi électorale n'introduit qu'une mention non contraignante sur la parité, en disposant que « *chaque liste est établie en tenant compte, s'il échet, de la représentation paritaire homme – femme (...)* Toutefois, la non réalisation de la parité homme – femme au cours des prochaines échéances électorales n'est pas un motif d'irrecevabilité d'une liste. »³⁶

³⁴ Alors que la Constitution de la 3^{ème} République prévoit la création d'une Cour Constitutionnelle qui aura parmi ses compétences celle de juge du contentieux des scrutins nationaux, et d'une CENI, aux attributions similaires à celles dévolue à la CEI sous la constitution de transition, la loi électorale fait ainsi référence à la CEI et à la CSJ, se plaçant sous le champ d'application des dispositions transitoires de la nouvelle Constitution.

³⁵ La Constitution de la 3^{ème} République stipule que « *L'Etat garantit la mise en oeuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. La loi fixe les modalités d'application de ces droits.* »

³⁶ Article 13 de la loi électorale.

Essentiel au pluralisme politique, l'encadrement juridique du financement des partis politiques demeure largement insuffisant. Si la Constitution et la loi sur les partis politiques prévoient la possibilité de subventions publiques, l'absence d'une législation spécifique en définissant les modalités constitue une faiblesse importante du cadre juridique des élections. En outre, si la loi électorale rappelle l'interdiction d'utilisation de fonds publics à des fins de campagne, celle-ci elle n'est complétée d'aucun mécanisme permettant d'en assurer le contrôle effectif.

Avancée notable de la législation applicable aux libertés publiques, le principe constitutionnel de liberté de manifestation³⁷ n'a été mis en oeuvre que tardivement, par un décret ministériel au tout début de la campagne électorale. Modifiant une loi sur les manifestations publiques devenue caduque sous la nouvelle Constitution, celui-ci remplace la procédure d'autorisation par un régime de notification³⁸. La réglementation existante en matière d'encadrement des activités de campagne n'a quant à elle pas été mis en oeuvre de façon contraignante. Les dispositions relatives à l'affichage notamment n'étaient en outre assorties d'aucun régime de sanction et n'ont été finalisées qu'à la veille de la première campagne électorale. Enfin, si la nouvelle Constitution réaffirme le principe de liberté de la presse, et la loi congolaise sur la presse celui de la libre expression, celle-ci conserve un régime répressif pénalisant les délits de presse de façon disproportionnée. Les peines de prison applicables sont contraires aux standards démocratiques internationaux prônés notamment par les Nations Unies³⁹.

En matière de contentieux électoral, les mécanismes de résolution des litiges précontentieux n'étaient pas définis de manière assez contraignante pour la CEI. Si celle-ci a mis en place, lors de l'établissement des résultats du second tour de la présidentielle, une procédure de conciliation ad hoc qui a contribué à l'aplanissement des différends, toutes les contestations apparues lors des différents scrutins n'a pas bénéficié d'un traitement uniforme et transparent faute de procédures adéquates. Enfin, les dispositions légales régissant le traitement du contentieux électoral présentent certaines incohérences⁴⁰.

Les dispositions réglementaires constituent un ensemble difficilement accessible, les retards dans l'élaboration du cadre juridique ayant conduit à la formulation d'une réglementation parfois imprécise et complétée tardivement. Certaines précisions sur les prérogatives des différentes structures opérationnelles de la CEI en charge de l'établissement des résultats n'ont ainsi été apportées qu'à la veille des premiers scrutins et de façon incomplète⁴¹, par le biais de notes circulaires. La diffusion de circulaires clarifiant notamment la notion d'erreur matérielle⁴² devant conduire à un recompte des bulletins est intervenue trop tardivement pour en garantir une application uniforme lors de la compilation des résultats des scrutins du 29 juillet. Ces précisions ont en revanche été intégrées dans le cadre de la formation d'entre deux tours, permettant ainsi une nette amélioration dans leur application.

5. Système de représentation

5.1 Structure de gouvernement

La Constitution de la 3^{ème} République consacre des éléments essentiels à la mise en place d'un régime démocratique en République Démocratique du Congo, tels que l'équilibre des

³⁷ « La liberté de manifestation est garantie. Toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air, impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente. » Art. 26

³⁸ Celui-ci n'a cependant pas été assorti d'une procédure administrative adéquate permettant aux organisateurs de manifestations publiques d'en prouver la déclaration.

³⁹ Cf. Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies, Conclusions et recommandations du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (E/CN.4/2000/63).

⁴⁰ Cf. 13. Administration du contentieux.

⁴¹ Le fonctionnement et les prérogatives du Centre National de Compilation des Résultats (CNCR) n'a ainsi jamais été clarifié, nuisant ainsi à la transparence du processus.

⁴² Circulaire n°009/CEI-RDC/CAB-Prés/NC/06.

pouvoirs au sein de l'exécutif et l'indépendance de la justice. Le régime politique repose sur un système semi-présidentiel équilibré. Elu à la majorité absolue du suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, le Président nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire, et demeure responsable devant l'Assemblée nationale.

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux chambres, l'Assemblée Nationale et le Sénat. Les membres de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable. Représentants des 26 futures provinces du pays au sein du Parlement, les sénateurs sont quant à eux élus au second degré par les assemblées provinciales. Le Sénat comprend quatre sénateurs par province et huit pour la ville de Kinshasa. Ils sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable.

L'organisation de l'État congolais est profondément modifiée par sa nouvelle Constitution. Celle-ci prévoit en effet un État unitaire fortement décentralisé, où les provinces disposeront d'un pouvoir d'initiative et d'autonomie significative. La Constitution opère un redécoupage des 11 provinces existantes en 26 nouvelles provinces, dont la mise en place doit être menée dans les 36 mois à compter de son entrée en vigueur. L'État conserve une tutelle sur ces entités territoriales décentralisées, et maintient une seule police nationale et un seul pouvoir judiciaire hiérarchisé. L'organisation de l'État présente en revanche un caractère fédéral dans la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces, qui sont librement administrées et dotées des moyens humains, matériels et financiers distincts de ceux de l'État. Les ressources des provinces leur reviendront à hauteur de 40%.

5.2 Modes de scrutin

Un système proportionnel dénaturé

En dépit d'un consensus politique initial sur un mode de représentation proportionnel au sein des assemblées nationale et provinciales, le Parlement de transition a fait le choix de définir des circonscriptions électorales de taille réduite, correspondant aux 169 territoires et villes dans le cadre des élections législatives, en invoquant la nécessaire prise en compte des problématiques locales au sein de la future assemblée. Faisant abstraction du caractère fortement décentralisé des institutions mises en place dans le cadre de la 3^{ème} République, ce choix a en outre engendré un système électoral particulièrement complexe, combinant un scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les 61 circonscriptions à un siège et un scrutin de type proportionnel avec listes ouvertes dans les 108 autres. Pour les élections provinciales, le Parlement de transition a de surcroît augmenté le nombre de circonscriptions à Kinshasa, en les définissant au niveau des 24 communes de la capitale.

Si le mode de scrutin est *de facto* devenu majoritaire dans les circonscriptions à un siège, le système proportionnel a également été dénaturé par le faible nombre de sièges à pourvoir dans la plupart des autres circonscriptions ainsi définies. En raison du nombre extrêmement élevé de candidatures⁴³, ce système a permis l'élection de nombreux députés n'ayant recueilli qu'une faible minorité des voix. Relevé dans l'ensemble du pays, le phénomène est accentué dans des provinces telles que les Kasai, où l'électorat est particulièrement fragmenté, sur des lignes ethniques. A titre d'exemple, les 3 sièges à pourvoir dans la circonscription de Kazumba ont été attribués avec un total de voix inférieur à 20% des voix. Enfin, multipliant les sources de contestation, les écarts de voix sont souvent très faibles entre le dernier député élu et son challenger le plus proche : dans 29 circonscriptions, il est ainsi inférieur à 3% des suffrages.

L'analyse des résultats des élections provinciales fait apparaître des distorsions similaires. On retiendra à titre illustratif que dans la commune de Kisenso, à Kinshasa, les deux députés provinciaux élus n'ont recueilli respectivement que 4,2% et 3,5% des voix exprimées. Dans la commune de Montgwafula, les 2 élus totalisent moins de 7%.

⁴³ 9.707 pour les élections législatives et 12.398 pour les élections provinciales.

Listes ouvertes et système de report des voix

Certains invoquant la nécessité d'offrir aux électeurs congolais un choix qui ne puisse pas être restreint par « l'arbitraire des partis politiques », les parlementaires de la transition ont retenu l'option d'un scrutin de liste ouverte à une seule voix préférentielle pour les circonscriptions de plus d'un siège, où le système proportionnel serait appliqué. Outre le manque de lisibilité des campagnes électorales qui en résultent en raison du nombre pléthorique de candidatures, les complexités techniques et opérationnelles induites par ce système étaient considérables. Elles ont largement contribué à retarder plus encore la date des premiers scrutins, en raison des délais incompressibles nécessaires à la conception, la production puis la dissémination de bulletins de vote sur lesquels devaient ainsi figurer les noms et photos des centaines de candidats en lice dans certaines : les bulletins de vote utilisés pour les élections législatives à Kinshasa figureront sans doute parmi les plus complexes jamais utilisés dans le monde, reprenant pour chaque circonscription les noms et photos de près de 900 candidats, sur six pages de format A1. D'une grande complexité d'utilisation pour les électeurs, ce système a, en outre, considérablement alourdi les opérations de dépouillement et de compilation des résultats, multipliant les sources d'erreur et de contestation.

Le système d'attribution des sièges était réalisé selon la règle du plus fort reste : le nombre de sièges attribué à une liste est ainsi proportionnel au nombre de voix obtenues par l'ensemble de ses candidats. Les distorsions induites par la taille réduite des circonscriptions électorales ont été amplifiées par ce système de report des voix, certains candidats ayant été élus avec une proportion infime des suffrages exprimés. Le dernier des 3 députés nationaux élus de la circonscription de Luilu, dans le Kasai Oriental, a ainsi été élu en n'ayant recueilli sur son nom que 1,3% des voix. En raison de son manque de lisibilité pour les électeurs comme pour les candidats, et du manque de sensibilisation en la matière, ce système a suscité de nombreuses incompréhensions⁴⁴, certains candidats étant déclarés élus en ayant recueilli un nombre de voix parfois largement inférieurs à des candidats malheureux.

5.3 Autres dispositions

En vue d'associer les autorités coutumières aux nouvelles institutions, la loi électorale prévoit un mécanisme de cooptation des chefs coutumiers dans les assemblées provinciales. Lors de leur installation, ces assemblées doivent ainsi coopter des chefs coutumiers, dont le nombre ne peut dépasser le dixième de ses membres⁴⁵. Les dispositions concernant cette cooptation étaient incomplètes et souffraient de certaines incohérences. La limitation des candidatures à la cooptation à une par territoire a suscité des difficultés dans la mesure où elle ne reflétait pas les réalités du pays en terme de zone de représentativité des autorités traditionnelles. Le système du tirage au sort prévu en cas de partage des voix pour le dernier siège, s'écartant du principe même de cooptation, a en outre suscité des incompréhensions.

6. Administration électorale

6.1 Références légales

En application de l'Accord global et inclusif, la Constitution de transition pose les fondements du cadre organique nécessaire à l'organisation des consultations électorales en instituant cinq nouvelles institutions dites « d'appui à la démocratie », chargées d'accompagner le processus de transition: une Commission électorale indépendante, un Observatoire national des droits de l'Homme, une Haute autorité des médias, une Commission vérité et réconciliation et une Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption. La mission de la Commission électorale indépendante (CEI) est définie de manière commune avec les autres institutions

⁴⁴ Certains ont ainsi présenté des recours devant les juridictions compétentes.

⁴⁵ art. 197 de la Constitution

d'appui à la démocratie comme visant à « *garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes* »⁴⁶. Ses fonctions précises sont définies un an plus tard par la loi organique⁴⁷ du 5 juin 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante (CEI). En son article 6, celle-ci lui confère la responsabilité de préparer, d'organiser, de gérer et de contrôler en toute indépendance et transparence, le processus électoral pendant la transition. A ce titre elle se voit également confier l'organisation des opérations d'enregistrement des électeurs en préalable à l'organisation du référendum constitutionnel. Elle contribue en outre à l'élaboration du cadre juridique nécessaire à la tenue des consultations électorales.

La nouvelle loi électorale du 9 mars 2006 confie à la Cour suprême de justice (CSJ) la mission promulguer les résultats définitifs des élections présidentielles et législatives après traitement du contentieux, ce rôle étant dévolu aux Cours d'appels dans le cadre des élections provinciales. Alors que la nouvelle Constitution prévoit la création d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) et d'une Cour Constitutionnelle qui aura parmi ses compétences celles de juge du contentieux électoral des scrutins nationaux, la loi électorale, conçue dans la seule perspective de ce cycle électoral de transition, se réfère ainsi exclusivement à la CEI et à la Cour Suprême de Justice – sous le champ d'application de dispositions transitoires de la nouvelle Constitution.

6.2 La Commission électorale indépendante (CEI)

Si les 8 membres de son bureau⁴⁸ ont été désignés en août 2003, la CEI n'a véritablement vu le jour qu'avec l'adoption de la loi en définissant organisation, attributions et fonctionnement de la CEI en juin 2004, près d'un an après le début de la période de transition. Les 13 autres commissaires ont été nommés en août 2004, désignés de façon paritaire par les principales *composantes* et *entités* du Dialogue Inter-Congolais, dont le Gouvernement de Kinshasa, le Mouvement pour la libération du Congo, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie, l'opposition non armée et les représentants dits de la société civile. Son Président, l'Abbé Apollinaire Malumalu, et les coordonnateurs des onze Bureaux de représentation provinciale de la Commission, ont été désignés par la *composante* société civile.

En vue d'accomplir sa mission, la CEI dispose de prérogatives et de moyens d'action étendus. Elle est en particulier dotée de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière avec un budget propre, complété par des apports extérieurs majeurs. La loi attribue en outre aux membres de la CEI le bénéfice de l'immunité de poursuite et du privilège de juridiction dans l'accomplissement de leur mission. De par sa composition, la CEI n'est pas à proprement parler indépendante, c'est-à-dire émancipée de toute représentation partisane, mais placée sous un contrôle politique équilibré, ses commissaires ayant été désignés dans un souci de représentativité des différentes tendances politiques participant aux institutions de transition.

Pour asseoir son fonctionnement, la CEI est dotée d'une assemblée plénière qui constitue son organe de conception et d'orientation et procède à l'évaluation interne des activités, et d'un bureau, organe de décisions et de gestion. Chaque membre du bureau, à l'exception de son Président, qui en assure la coordination, préside une des 7 commissions spéciales de la CEI, dont les mandats portent respectivement sur l'éducation civique et électorale, l'inscription des électeurs et des candidats, la logistique des opérations, la formation électorale, les affaires juridiques et le contentieux, le déroulement des scrutins, la collecte des résultats et l'information, la communication et les relations publiques.

En dépit des lourdeurs induites par la nécessité d'intégrer en son sein les représentants des différentes composantes de la transition et des difficultés de coordination de ses différentes structures opérationnelles en synergie avec l'assistance technique internationale, la CEI a fait

⁴⁶ Article 155 alinéa 1 de la Constitution

⁴⁷ L'organisation, les attributions et le fonctionnement des Institutions d'appui à la démocratie sont déterminés par les lois organiques adoptées, dans les trente jours suivant leur installation (...) » (Art. 160)

⁴⁸ Un par composante et entité.

l'objet d'améliorations constantes en matière d'efficacité depuis son installation. Afin d'assurer l'intégration progressive des structures techniques, un Bureau national des opérations (BNO), organe opérationnel de la CEI, a été mis en place, regroupant 6 cellules spécialisées⁴⁹. Organe technique par excellence, le BNO constituait une exception à la règle de l'inclusivité. Disposant de prérogatives majeures dans l'organisation des scrutins, cette structure s'est nettement émancipée du contrôle des différentes composantes représentées au sein du bureau national de la CEI, alimentant des critiques sur l'inclusivité effective de l'institution électorale⁵⁰ et l'impartialité de certaines décisions opérationnelles, notamment lors des opérations d'enregistrement des électeurs. Le personnel technique répondant au BNO a ainsi du affronter les réticences des personnels « politiques » des structures organiques locales à leur déléguer la gestion des opérations.

6.3 Structures locales

Relais indispensable pour la conduite des opérations électorales, les structures locales de la CEI ont été mises en place par échelons successifs. Elles ont fait l'objet d'un renforcement substantiel de leurs capacités après le référendum de décembre 2005, pour accompagner la décentralisation des opérations, relatives à la compilation des résultats.

Onze Bureaux de représentation provinciale (BRP) ont été établis à partir de l'automne 2004 pour asseoir la structure de la CEI dans chaque capitale provinciale. Le premier BRP a ainsi vu le jour à Kisangani le 7 octobre 2004. Chaque BRP est constitué de huit membres, un par composante et entité, nommés collégialement par le Bureau national de la CEI. Si la sélection des membres des bureaux doit être réalisée selon des critères de « compétence, d'expérience et de haute moralité », elle a en réalité surtout été fonction de leur poids politique local au sein des diverses composantes et entités, la structure des BRP reprenant en effet, à l'échelon de la province, la structure du Bureau national.

Le premier acte des BRP a été la désignation du personnel des 64 Bureaux de liaison, services techniques et administratifs de la CEI à l'échelon administratif inférieur, à raison de cinq à huit par province. Les équipes sont constituées de personnels technique : chef d'équipe, formateur, chargé de sensibilisation, chargé de l'inscription des électeurs et des candidats, logisticien et secrétaire. La sélection des personnels a souvent répondu à des considérations politiques au détriment des seuls critères de compétence. Face à l'incompétence de certains d'entre eux, une nouvelle phase de recrutement du personnel technique a dû être organisée. En vue de compléter le maillage d'un territoire aux dimensions continentales, la CEI avait initialement prévu la mise en place de 12 Bureaux relais (BR), structures essentiellement logistiques censées seconder certains BL dont les zones de responsabilité territoriales étaient trop étendues. La CEI a finalement décidé de doter d'un Bureau relais (BR) tous les chefs-lieux de territoire ne disposant pas d'un Bureau de liaison.

Afin de doter ses démembrements organiques d'une chaîne opérationnelle efficace répondant directement du BNO, la CEI avait initialement envisagé la création de Bureaux provinciaux des opérations, Bureaux opérationnels de liaison et Bureau opérationnel relais. Ces structures n'ont finalement été mises en place que partiellement, la responsabilité des opérations techniques sur le terrain étant confiée à des Superviseurs techniques provinciaux (STP) et nationaux (STN) sous la supervision directe du BNO – chargés en particulier de la gestion administrative, logistique et financière de toutes les activités territoriales.

Capitalisant l'expérience acquise lors du référendum constitutionnel de décembre 2005 et tenant compte des recommandations formulées par la MOE UE, la CEI a apporté des améliorations substantielles à son organisation, procédant notamment à la décentralisation de

⁴⁹ Coordination nationale des opérations, Centre National de traitement, Cellule technique de télécommunication, Bureau central de traitement des candidatures, Centre national de compilation des résultats (CNCR), et Cellule administration et finances.

⁵⁰ Ces soupçons ont été largement alimentés par la proximité « ethnique » du Président Kabila, du Président de la CEI, du Directeur du BNO et de leur entourage professionnel, originaires des Kivus.

la compilation des résultats et au renforcement des capacités de ses Bureaux de liaison. Cette décentralisation s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle structure au niveau de 62 Bureaux de liaison⁵¹ : les Centres locaux de compilation des résultats (CLCR), chargés de conduire la centralisation, la compilation et l'archivage des plis de résultats en provenance des centres de vote selon le plan de ramassage élaboré par la cellule logistique du BNO. Au sommet de cette nouvelle structure, la CEI a institué un Centre national de compilation des résultats (CNCR), rattaché au BNO et chargé de centraliser les résultats de l'ensemble des CLCR. Si ses attributions et fonctionnement précis n'ont jamais fait l'objet d'une clarification, le CNCR avait en outre la responsabilité d'opérer un contrôle de cohérence des résultats qui lui étaient soumis, et de délibérer sur les éventuelles erreurs matérielles.

Au niveau local, les accusations de partialité portées contre la CEI dès le début des opérations sont demeurées très fortes. Plusieurs membres des BRP et BL ont été accusés de favoriser des candidats et de ne pas être indépendant dans l'accomplissement de leur rôle, d'autres ont été abusivement mis à l'écart du fait de leur appartenance politique ou ethnique (Lubumbashi, Kananga, Kisangani). Alors que la CEI a rarement réagi en réponse aux accusations de clientélisme politique ou communautaire dans ses recrutements, elle a en revanche congédié certains personnels convaincus de détournement de fonds ou de fraude. Certains des agents incriminés ont été ainsi remis à la justice. Toutefois, le remplacement de personnels soupçonnés de fraudes a souvent été trop tardif, et insuffisamment soumis à des considérations de compétence professionnelle.

6.4 Personnel et formation

Les effectifs affectés au bureau national et aux représentations provinciales de la CEI n'ont cessé de connaître une forte augmentation depuis sa mise en place, pour s'établir à près d'un millier au cours des préparatifs des scrutins de 2006 – sans compter les quelque 250.000 agents électoraux et travailleurs journaliers recrutés pour les opérations *ad hoc*.

Elaborés en amont du référendum constitutionnel de décembre 2005, les programmes de formation ont été mis en œuvre avec l'assistance du *Projet d'appui au processus électoral au Congo* (APEC) géré par le PNUD. Environ un mois avant chaque consultation, une formation des formateurs nationaux était ensuite répercutée en cascade jusqu'aux chefs de centres de vote réunis dans les chefs-lieux de territoires et dans une quarantaine de sites supplémentaires⁵². Ces derniers ont ensuite conduit les formations au niveau des centres de vote et, dans la plupart des cas, ont eux-mêmes pris en charge le paiement des agents électoraux et policiers affectés à la sécurisation du vote. Suite à l'expérience du référendum de décembre 2005, la CEI a cherché à assurer une meilleure planification de son programme de formation, et la MOE a pu constater une amélioration très nette lors des scrutins de 2006.

En dépit d'améliorations importantes facilitées par l'engagement de la MONUC, les procédures de paiement des agents électoraux et policiers affectés à la sécurité, et les modifications intempestives des listes des personnels ont encore engendré d'importantes difficultés. La CEI est cependant parvenue à éviter les écueils les plus graves rencontrés lors du référendum. La gestion budgétaire des opérations par le personnel technique a quant à elle constitué une question sensible, non exempte de cas localisés de fraudes. Plusieurs membres de Bureaux de liaison ont ainsi dû être remplacés pour détournement de fonds, ou pour avoir fraudé en faveur d'un candidat. Les disparités salariales entre les cadres techniques et les personnels des bureaux de représentation⁵³ ont favorisé l'achat de certains agents, d'autant plus vulnérables à ce type de pratique qu'ils n'avaient parfois pas été payés depuis plus de trois mois. Ces disparités ont également suscité de vives polémiques.

⁵¹ A Kinshasa, seuls 4 CLCR ont été mis en place pour les 6 BL.

⁵² Ces sites de formation supplémentaires, qui avaient été supprimés à la dernière minute avant le déroulement du scrutin référendaire, ont été ouverts dans les zones où le déplacement des chefs de centre avait été considéré trop difficile du fait des distances à parcourir ou pour des raisons de sécurité.

⁵³ Les premiers, payés sur le budget du projet APEC ont reçu des émoluments supérieurs à ceux des membres des BRP et des BL, payés sur les caisses de l'Etat, au titre du budget de fonctionnement du Bureau national.

6.5 La Cour Suprême de Justice et les Cours d'Appel

En application de la Constitution de la 3^{ème} République, la Cour Suprême de Justice (CSJ) continue⁵⁴ d'assurer les fonctions de cour constitutionnelle, de cour de cassation et de conseil d'Etat jusqu'à la mise en place de ces juridictions. Les compétences des Cours en matière de contentieux électoral sont établies dans la loi électorale du 9 mars 2006. Les dispositions du Code d'organisation judiciaire hérité de la Seconde République sont applicables et ne sont complétées que par les quelques éléments de procédures contenus dans la loi électorale.

Compétences et procédures

L'ensemble des textes applicables aux élections attribue un large champ de compétence à la CSJ et aux Cours d'appel en matière de contentieux électoral. Des recours peuvent être introduits en contestation à plusieurs stades du processus et sur de nombreux aspects : établissement des listes électorale, enregistrement des candidatures, irrégularités intervenues avant ou pendant les scrutins, établissement des résultats. Des recours de nature pénale, notamment pour des infractions incluses dans la loi électorale, sont également possibles. La loi électorale a en revanche restreint les requérants autorisés à saisir la CSJ aux candidats indépendants et aux formations politiques ayant présenté des candidats, alors que la loi référendaire étendait ce droit aux électeurs congolais.

La possibilité pour la CSJ de se saisir elle-même en cas d'irrégularités flagrantes a été débattue par les magistrats⁵⁵. Un tel pouvoir serait allé dans le sens de la compétence dévolue à la CSJ dans le Code d'organisation judiciaire. En effet, l'examen systématique des procès-verbaux est prévu dans l'ordonnance loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême. Même si la compétence attribuée à la Cour de proclamer les résultats définitifs des scrutins peut être considérée comme donnant implicitement une possibilité d'auto saisine, la loi électorale ne le prévoit pas explicitement. Au titre des dispositions sur le contentieux électoral, elle organise le traitement du contentieux, puis l'annonce des résultats définitifs si les recours sont jugés irrecevables ou non fondés. Selon cette lecture, la Cour peut rectifier les résultats pour erreur matérielle ou décider d'annuler le scrutin en tout ou en partie, uniquement si elle est saisie d'une contestation en la matière.

Les délais alloués aux candidats, partis politiques ou regroupements de partis politiques pour former des recours a été fixé à 3 jours, après avoir été initialement établi à 48 heures⁵⁶. Compte tenu des difficultés matérielles de déplacement en RDC, ces délais apparaissent excessivement courts, et conduisent à restreindre considérablement le droit de recours.

Dans le cadre du scrutin présidentiel, la CSJ dispose de sept jours à compter de sa saisine pour statuer. Pour les scrutins législatifs et provinciaux, la CSJ et les Cours d'Appel ont deux mois pour statuer. Les nouvelles assemblées sont mises en place sur base des résultats provisoires annoncés par la CEI, et les recours n'ont pas valeur suspensive.

Contexte général

La Cour Suprême de Justice et Cours d'Appel sont confrontées à un grave manque de moyen matériels et humains et à la caducité du système juridique congolais. L'indépendance des juges est en outre mise en cause de façon récurrente, de façon plus prégnante encore dans le cas de la CSJ, dont certaines décisions ont mis à mal la perception d'impartialité. Le secteur

⁵⁴ En vertu du Code d'organisation judiciaire congolais, la CSJ était notamment dotée de compétences en matière de contentieux électoral pour les élections présidentielle et législatives. Il existe quelques arrêts de jurisprudence dans cette matière, quoique peu nombreux.

⁵⁵ Notamment lors d'un séminaire de renforcement des capacités organisé par le PNUD et l'OIF

⁵⁶ Une contradiction a résulté de ce changement de dernière minute puisque la loi électorale prévoit que si aucun recours n'est introduit dans les 48h, la juridiction compétente annonce les résultats définitifs, alors qu'elle alloue ces 3 jours aux requérants pour former des recours et lui présenter.

judiciaire congolais n'a pas bénéficié des mesures indispensables à son fonctionnement indépendant et efficace. Ce retard dans la réalisation des objectifs de la Transition n'a évidemment pas permis de restaurer l'image des juridictions congolaises dans la perspective du contentieux électoral. La priorité donnée au désarmement et au processus électoral a mobilisé les efforts, notamment de la communauté internationale. Certaines réformes prévues par la Constitution de transition, telles que l'adoption d'une législation sur le Conseil Supérieur de la Magistrature et sur la réforme du statut de la magistrature n'ont pas été menées à bien.

L'assistance technique du PNUD et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) a néanmoins contribué à répondre à la nécessité de renforcer les capacités des juridictions dans le cadre du contentieux électoral, apparue clairement lors du référendum constitutionnel et revêtant une importance cruciale en raison de l'extrême complexité du système électoral mis en place. Un programme d'appui a été élaboré à l'usage de la CSJ et des cours d'appels, visant notamment à renforcer la formation des juges tout en respectant l'indépendance des juridictions dans leurs délibérations. Conduit dans les semaines qui ont précédé la campagne électorale des scrutins du 30 juillet, il a rencontré une forte participation des magistrats.

Dans le cadre des élections législatives, la CSJ mis en place un dispositif organisant la réception des recours en contestation des résultats visant à permettre aux requérants de les introduire dans le délai légal de trois jours. Les greffiers des Cours d'Appel étaient habilités à recevoir les requêtes et à les transmettre à la CSJ par courrier express, avec l'appui du PNUD. La CSJ a ainsi abandonné le système des chambres foraines mis en place pour le contentieux des candidatures, qui avait généré un engorgement des Chambres restées à Kinshasa, la majeure partie des requérants étant localisés dans la capitale.

7. Listes électorales

En l'absence de données démographiques fiables, l'élaboration de listes électorales constituait un défi majeur dans un contexte marqué par les déficiences de l'appareil d'Etat et le délabrement des infrastructures de base et des voies de communication. Depuis le dernier recensement général de la population conduit en 1984, les années de guerre ont fortement modifié la carte démographique du pays, avec un nombre extrêmement élevé de personnes déplacées et de réfugiés. La situation était d'autant plus complexe que moins d'une personne sur cinq était en possession d'un document d'identité valable. Traitant des questions relatives à la problématique de la nationalité, les représentants du Dialogue Inter-Congolais avaient initialement prévu la tenue d'un recensement général de la population⁵⁷ avant la fin de la période de transition. Pour des raisons de coût et de temps disponible, la CEI a dû opter pour le recensement des seuls citoyens Congolais en âge de prendre part au scrutin.

7.1 Références légales

L'élaboration des listes d'électeurs est régie par les lois organiques du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise, et du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo.

Est électeur toute personne de nationalité congolaise âgée de 18 ans à la date de clôture des opérations d'enregistrement, jouissant de ses droits civils et politiques, et se trouvant sur le territoire de la RDC au moment de son inscription. Les militaires et policiers en fonction, et les personnes frappées d'incapacité mentale ne peuvent pas prétendre à la qualité d'électeur. Les conditions de nationalité sont exposées dans la loi sur la nationalité, âprement débattue. Elle consacre notamment les principes d'unicité et d'exclusivité de la nationalité congolaise, et l'étend à tous les groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu la RDC à l'indépendance de 1960. S'inscrivant dans un objectif de réconciliation, cette

⁵⁷ Conformément à la résolution n°DIC/CPR/03 du Dialogue Inter-Congolais, relative à la problématique de la nationalité au regard des objectifs de réconciliation nationale.

décision a suscité de vives polémiques, certains groupes ethniques, essentiellement dans l'Est du pays, jouissant d'une autre nationalité ou étant considérés comme étrangers par le reste de la population congolaise. La loi permet également l'acquisition de la nationalité congolaise, en conformité avec les exigences des conventions internationales.

Les procédures d'enregistrement, de délivrance des cartes d'électeur et de création des listes électorales étaient définies par les dispositions de la loi portant identification et enrôlement des électeurs, complétée par les décisions de la CEI⁵⁸. Les personnes éligibles étaient tenues de respecter la compétence territoriale des centres d'inscription selon leur lieu de résidence principale ou temporaire⁵⁹, et d'apporter la preuve d'éligibilité. Les modalités relatives à ces preuves ont été formulées avec souplesse pour permettre au plus grand nombre de s'inscrire, très peu de Congolais disposant d'un document d'identification. Le président du centre d'inscription disposait même d'une marge d'appréciation pour procéder à l'inscription d'un électeur en l'absence des témoins requis⁶⁰.

L'enregistrement était immédiatement concrétisé par la remise d'une carte d'électeur, ayant également valeur de pièce d'identité. L'affichage des listes devait être effectué au fur et à mesure, aux fins de vérifications et de réclamations éventuelles par les inscrits. Les listes électorales définitives doivent être affichées 30 jours avant le scrutin, et être accessibles pour leur consultation par toute personne intéressée⁶¹.

7.2 Opérations d'enregistrement

Lancées symboliquement le 20 juin 2005 à Kinshasa, les opérations d'enregistrement ont ensuite été étendues de façon séquentielle⁶² aux autres provinces du pays en vue d'optimiser l'usage des ressources disponibles. Le recours à une technologie avancée, avec collecte des données biométriques, permettait la délivrance immédiate des cartes d'électeur et minimisait les risques de fraude. La répartition de quelques 9,120 centres d'inscription sur l'ensemble du territoire a été conçue et planifiée sur base de projections démographiques théoriques.

Dans un effort visant à rendre l'opération inclusive, la CEI a pris certaines dispositions visant à assurer l'enregistrement des populations déplacées ou réfugiées. L'ouverture de centres spéciaux d'enregistrement et l'accès des déplacés aux centres d'inscription situés à proximité des camps ont permis l'enregistrement de populations déplacées notamment en Ituri, dans le nord Kivu et dans le nord du Katanga. Quelques centres spéciaux ont également été ouverts, dans le Sud Kivu pour les populations réfugiées en provenance de Tanzanie.

L'ampleur des contraintes logistiques et techniques, le manque d'accessibilité de nombreux groupements de population et les diverses pannes techniques ont considérablement ralenti le déroulement des opérations. A ces difficultés se sont ajoutés les blocages générés par les actions de protestation d'agents de recensement exigeant le paiement de leurs indemnités. Les différentes séquences géographiques, qui devaient s'achever le 30 septembre 2005, ont ainsi accumulé un retard considérable: dans l'Equateur et le Bandundu, les opérations n'ont pu débuter progressivement qu'à partir du 25 septembre, et ont dû être poursuivies au début de l'année 2006, après la tenue du référendum constitutionnel.

⁵⁸ Décision n°008/CEI/BUR/05 du 9 juin 2005 (mesures d'application), Décision n°026/CEI/BUR/05 du 13 décembre 2005 portant création d'un centre spécial d'enrôlement des électeurs congolais épouses et enfants des militaires ex-FAZ rentrés d'exil, et Décision n°029/CEI/BUR/05 du 14 décembre 2005 portant création d'un centre spécial d'enrôlement des électeurs congolais résidents dans les îles du fleuve Congo, ville de Kinshasa.

⁵⁹ Cette alternative vise à permettre aux Congolais se trouvant à l'étranger d'obtenir la qualité d'électeur.

⁶⁰ En l'absence d'une pièce d'identité au moment de l'enregistrement, la loi prévoit la possibilité de prendre en considération le témoignage de cinq témoins déjà inscrits sur la liste des électeurs du même centre d'inscription et résidant depuis 5 dans le territoire couvert par ce centre. La Décision n°008/CEI/BUR/05 du 09 juin 2005 donne un pouvoir d'appréciation au Président, après concertation avec l'Unité de Médiation.

⁶¹ Mesures d'application, Décision n°21/CEI/BUR/05 du 1^{er} octobre 2005.

⁶² En 5 phases : (1) Kinshasa, (2) Province Orientale et Bas Congo, (3) Katanga, Kasai Occidental et Kasai Oriental, (4) Maniema et les deux Kivus, (5) Bandundu et Equateur.

7.3 Contentieux des listes

Inspirées de l'expérience sud-africaine, des *unités de médiation* locale ont été mises en place avec le soutien de l'*Institut électoral d'Afrique australe* (EISA) dans plusieurs provinces, jouant un rôle déterminant pour l'apaisement des différends avant traitement juridictionnel. Dans les provinces des Kivu, où les questions relatives à la nationalité constituaient une problématique sensible, ces unités ont permis d'apaiser de nombreux conflits. En matière de recours administratif, toute personne s'estimant lésée pouvait soumettre une contestation auprès du président du centre d'inscription dans les 7 jours suivant l'affichage d'une liste. En cas de rejet, ou pour les contestations portant sur les listes finalisées, un recours pouvait être engagé auprès du Tribunal de Paix ou du Tribunal coutumier. Les violations de la loi portant identification et enrôlement des électeurs étaient également assorties de sanctions pénales.

Les contestations formulées par les électeurs sur des cas d'enregistrement jugés frauduleux, des refus d'inscription ou des erreurs de transcription ont été portées au niveau des centres d'inscription. Après identification des inscriptions multiples – par comparaison des données biométriques, la CEI a établi des critères visant à déterminer leur caractère intentionnel. Ces critères sont toutefois demeurés relativement imprécis, générant un risque d'arbitraire dans leur application. La CEI a intenté des actions judiciaires contre un certain nombre d'électeurs enregistrés plusieurs fois, entre ¼ et ½ d'entre eux, et a confié aux juridictions compétentes les questions portant sur la nationalité. Le nombre d'actions en justice n'a jamais été publié, et la majorité des poursuites n'avait pas abouti au moment des scrutins.

Le nombre total d'entrées multiples s'élevait à 292 353 sur l'ensemble du pays. Les provinces les plus touchées étant celles de l'Equateur et du Kasai Oriental – où les doublons s'élevaient à respectivement 3,1% et 5,3% du nombre des inscrits – et, dans une moindre mesure, les provinces de Kinshasa et du Katanga. Les quelques 2 000 cas d'enregistrement d'étrangers, de militaires et de policiers qui ont été décelés⁶³ sont probablement en deçà de la réalité⁶⁴. La correction des listes et la radiation des personnes enregistrées irrégulièrement présente un bilan mitigé. L'identification des doublons par comparaison des données biométriques a été achevée tardivement et les listes électorales imprimées pour les scrutins du 30 juillet 2006 contenaient encore les noms des électeurs radiés. La CEI a ainsi dû imprimer tardivement des listes annexes qui reprenaient les noms des personnes n'ayant pas droit au vote, laissant aux membres des bureau de vote le soin de corriger les listes électorales⁶⁵. Les radiations ont en revanche pu être portées directement sur les listes électorales à l'occasion du second tour

7.4 Evaluation

Inclusivité des opérations d'enregistrement

En dépit des retards et insuffisances engendrées par des difficultés techniques et logistiques considérables, l'enregistrement des électeurs a constitué un premier succès significatif, le nombre d'inscrits s'élevant avant correction à 25,7 millions d'électeurs pour une population éligible estimée à un maximum de 28 millions. L'appel au boycott lancé par l'UDPS d'Etienne Tshisekedi n'a visiblement rencontré qu'un écho limité, notamment en raison de l'attrait que représentait la délivrance d'une carte avec photo, tenant lieu de document d'identité.

En raison des difficultés évoquées plus haut, les opérations d'enregistrement n'ont cependant pas été aussi inclusives pour tous les segments de la population, et la distribution des centres d'inscriptions a parfois révélé des disparités de traitement entre provinces ou au sein d'une

⁶³ 1922 étrangers, notamment en Province Orientale, aux Kivus, à Kinshasa et au Bas Congo.

⁶⁴ On n'a ainsi constaté que 30 cas d'enregistrement de personnes étrangères dans le Katanga, alors qu'on estime qu'un nombre plus important de ressortissants angolais, outre les Congolais résidant dans ce pays limitrophe, se sont enregistrés en tant qu'électeurs en RDC.

⁶⁵ Les observateurs lors des scrutins du 30 juillet ont souvent observé l'absence de ces listes annexes que, à cause de leur impression tardive, n'avaient pas pu être distribuées dans tous les centres de vote.

même territoire⁶⁶. Une étude réalisée par la CEI en janvier 2006 a identifié 310 groupements où aucun centre d'inscription n'avait été ouvert ou planifié, en majorité dans les provinces de l'Equateur et du Bandundu (respectivement 134 et 68). Si les opérations ont pu reprendre dans ces deux provinces après la tenue du référendum constitutionnel, la CEI a en revanche décidé de ne pas rouvrir de centres d'inscription dans les autres provinces concernées par ces insuffisances, principalement les Kasai, le Bas Congo et certains territoires du Katanga. La CEI a justifié sa décision en invoquant les contraintes liées au calendrier de l'élaboration des listes électorales pour les scrutins de 2006, dans ces provinces où la phase d'enregistrement électoral était achevée depuis plusieurs mois. Le nombre d'électeurs issus des groupements délaissés qui ont néanmoins pu se faire enregistrer dans les groupements voisins reste difficile à évaluer. Il devra faire l'objet d'un travail de réaffectation des listes par le Centre national de traitement (CNT) en prévision des élections locales.

La question des électeurs « omis »

La perte des données de centaines de milliers d'électeurs inscrits a cependant constitué une grave défaillance dont les conséquences ont eu un impact important sur le déroulement des élections de 2006, en ouvrant une brèche dans les garde-fous essentiels à l'intégrité des scrutins. A deux semaines de la tenue des scrutins du 30 juillet 2006, la CEI a annoncé que le nombre total d'électeurs inscrits annoncé à la clôture des opérations d'enregistrement constituait une donnée brute avant correction et dédoublement, et non le nombre réels d'électeurs attendus pour les scrutins. Ce nombre avait été établi sur base des comptes-rendus sommaires et approximatifs des structures locales de la CEI au cours des opérations d'enregistrement. Après correction des données de l'enregistrement, le fichier central du Centre national de traitement (CNT) contenait au final les données de 24 440 410 électeurs. Les difficultés qui ont entouré la phase de récupération des résultats de l'enregistrement ont en effet conduit à la perte des données personnelles de centaines de milliers d'électeurs régulièrement inscrits (CD-ROM perdus ou illisibles). Un nombre assez considérable mais indéterminé – à cause du caractère approximatif du bilan initial de l'enregistrement – de personnes en possession régulière d'une carte d'électeur a ainsi été « omis » des listes électorales. Leur maximum théorique était néanmoins estimé à 1,27 millions⁶⁷.

En vue d'autoriser le vote de ces centaines de milliers d'électeurs « omis » des listes, la CEI a dû recourir à la création de *listes électorales spéciales*, pour les cas où aucune donnée n'avait pu être récupérée des centres d'inscription, et de *listes des omis*, lorsqu'une partie seulement des données avait pu être retrouvée. Ceci intervenait dans un contexte où une quantité non négligeable de cartes d'électeurs ont pu être délivrées de façon frauduleuse, après la fin de la période d'enregistrement à des personnes non éligibles. Plusieurs milliers de kits d'enregistrement n'ont jamais pu être rapatriés à Kinshasa et n'étaient pas tous stockés dans des entrepôts sécurisés, et – d'après plusieurs enquêtes – une quantité importante de cartes vierges aurait été volées. Mesure corrective nécessaire, la mise en place de ces listes complémentaires a ainsi ouvert une brèche dans les garde-fous permettant de s'assurer de l'éligibilité des votants, en donnant un accès au vote en dehors de listes électorales établies. Les contrôles scrupuleux devant accompagner le recours à ces listes n'ont en pratique pas été appliqués. L'utilisation des données recueillies sur ces listes complémentaires lors des scrutins du 30 juillet devait initialement permettre la mise à jour du fichier central du CNT pour compléter entre les deux tours, les listes électorales des données manquantes. Cette étape n'a cependant pas pu être réalisée avant la tenue des scrutins du 29 octobre.

⁶⁶ Certaines chefferies n'ont pas bénéficié d'autant de centres d'inscription que d'autres situées dans la même circonscription, ou en ont été privées. Les résultats de l'enregistrement de certains territoires, essentiellement dans les deux Kivus, ont été parfois largement supérieurs aux projections effectués, et ont comparativement bénéficié d'une bien meilleure couverture en terme de centres d'inscription et de nombre de bureaux de vote.

⁶⁷ Différence entre le bilan initial et le nombre d'électeurs effectivement portés sur les listes.

Section IV

LES ELECTIONS PRESIDENTIELLE, LEGISLATIVES ET PROVINCIALES

8. Périodes préélectorales

8.1 Introduction

La première moitié de l'année 2006 a été marquée par l'incertitude pesant sur les dates des scrutins, essentiellement due aux retards successifs dans la mise en place du cadre juridique et à l'ampleur du défi logistique et technique posé par la complexité du système électoral retenu par le législateur de la transition. La date de promulgation effective de la loi électorale constituait le point de départ d'un long compte à rebours jusqu'au premier scrutin, constitué d'une succession de délais légaux et techniques incompressibles – que les experts du *Projet d'appui au processus électoral* (APEC) estimaient alors à un minimum de 14 à 18 semaines, en fonction des options retenues⁶⁸ pour le format du bulletin de vote.

En dépit de la promulgation très tardive de la loi électorale, le 9 mars 2006, il est longtemps apparu essentiel de s'assurer que les premiers scrutins aient lieu avant la date symbolique du 30 juin, fin officielle de la période de transition. Sujette à une forte pression notamment de la part de la communauté internationale, soucieuse de donner le signal politique d'un processus électoral proche de sa concrétisation au mépris de certaines réalités techniques, la CEI a été contrainte d'annoncer au cours du mois de mars un calendrier fixant la date des premiers scrutins en juin, puis de la reporter à plusieurs reprises avant de la fixer définitivement au 30 juillet 2006. Ces glissements successifs ont suscité des spéculations sur la faisabilité même des élections, d'un côté de l'échiquier politique et, de l'autre, sur les intérêts servis par une prolongation de la transition⁶⁹. Dans un climat de méfiance et de suspicion, les insuffisances voire les maladroites de la CEI en matière de communication ont longtemps alimenté les polémiques générées par l'existence de problèmes techniques particulièrement complexes. Ses efforts de communication se sont considérablement accrus lors du second tour.

8.2 Education civique et information des électeurs

Etape essentielle de toute consultation démocratique, la sensibilisation de la population aux enjeux et procédures des scrutins revêtait une importance particulière au terme de plus de quatre décennies sans élections pluralistes. En raison du taux élevé d'analphabétisme et de la complexité du système électoral, cet effort aurait dû être prioritaire. La faible réceptivité de la population aux enjeux des élections provinciales, et le recours fréquent à une assistance au vote durant les scrutins ont cependant mis à jour les limites de cette sensibilisation.

Fortes de leur implantation sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones rurales, les Eglises et organisations de la société civile ont joué un rôle déterminant en faveur de la participation de la population au processus démocratique, les activités d'éducation électorale proprement dite restant toutefois limitées par manque de moyens financiers. Responsable de la coordination des projets de sensibilisation et de la vulgarisation des procédures électorales, la CEI a tenté de répondre aux insuffisances relevées lors des premières consultations. De

⁶⁸ Avec la possibilité d'une multitude de candidatures aux élections législatives, l'option du scrutin de listes ouvertes rendait extraordinairement complexe la production des bulletins de vote. Un temps envisagé, le recours à un bulletin numérique (du type grille de loto), qui pouvait réduire de 4 semaines les délais nécessaires à la production, a finalement été exclue (en raison de son caractère excessivement complexe pour l'électeur) au profit d'un bulletin nominatif avec photos.

⁶⁹ Cf. Section II. Contexte politique.

nombreux projets ont été initiés en partenariat avec les organisations de la société civile, mais n'ont pu bénéficier pleinement du soutien du projet d'*Appui au processus électoral au Congo* (APEC), en raison des contraintes budgétaires liées à la prolongation du processus électoral et à sa complexité technique. Déjà insuffisants pour le premier tour, les programmes de sensibilisation de la CEI dans les médias ont également dû être réduits. La demande du président de la CEI au Ministre du Trésor d'affecter le montant des cautions versées par les candidats au bénéfice d'activités de sensibilisation par la Haute autorité des médias (HAM) n'a malheureusement jamais été entendue. Associant de nombreuses organisations de la société civile, d'autres programmes ont bénéficié de l'appui déterminant de bailleurs internationaux⁷⁰. La cartographie des projets révèle toutefois des déséquilibres géographiques importants au détriment de l'ouest et du centre du pays, en particulier dans les zones rurales.

8.3 Enregistrement des candidatures

L'établissement des listes de candidats constituait une étape clé du processus, donnant le coup d'envoi à une série d'opérations particulièrement longues de conception, de production puis d'acheminement des bulletins de vote à l'ensemble des circonscriptions. La promulgation tardive de la loi électorale a conduit la CEI à prévoir, dans ses mesures d'application, des délais relativement courts pour l'enregistrement des candidatures aux élections présidentielles et législatives. Mené avec efficacité par la CEI et les cours compétentes, l'établissement des listes de candidats a néanmoins dû être prolongé, ce qui a largement contribué au report des premiers scrutins au-delà de la date du 30 juin 2006.

Selon les dispositions de la loi électorale, les partis ou coalitions habilités à présenter des candidats devaient figurer sur la liste des formations politiques agréés par le Ministère de l'Intérieur. Arrêtée le 3 janvier 2006 selon les critères établis par la loi sur les partis politiques, celle-ci a fait l'objet de contestations virulentes⁷¹. Les modifications tardives qui lui ont ensuite été apportées ont ajouté aux retards enregistrés dans le dépôt des candidatures.

Les conditions d'éligibilité aux différentes fonctions électives ont été vivement débattues au sein du Parlement de transition, en particulier celles relatives à l'âge minimum requis pour une candidature à l'élection présidentielle, au niveau de formation universitaire exigé⁷², à la présentation de signatures de soutien et au dépôt d'une caution financière. Le principe des signatures a été abandonné, conformément aux objectifs de renouvellement de la classe politique. Celui d'une caution non remboursable était en revanche contestable, à fortiori en l'absence de financement des activités politique, même s'il s'est accompagné d'une réduction des montants exigés – contribuant de ce fait à la multiplicité des candidatures aux mandats parlementaires nationaux et provinciaux. Autre critère d'éligibilité en principe incontestable, la qualité d'électeur est devenue sensible dans un contexte marqué par la volonté exprimée par la direction de l'UDPS de réintégrer le processus électoral⁷³. Une disposition spécifique, dans le projet de loi électorale, autorisant les Congolais non enregistrés à se faire porter sur les listes électorales au moment du dépôt de leur candidature, a marqué un signe d'ouverture en direction d'une frange de l'opposition qui exigeait une plus grande inclusivité du processus.

Pour mener à bien cette première phase difficile des préparatifs, la CEI a établi de nouvelles structures opérationnelles : en dépit d'une mise en place assez longue⁷⁴, ses 28 Bureaux de

⁷⁰ D'après les données communiquées par USAID, son programme de campagne d'éducation civique aurait touché 101 des 166 territoires du pays, et fait intervenir près de 500 organisations de la société civile. IFES a en outre contribué à la formation d'un millier de formateurs nationaux.

⁷¹ Le parti national du renouveau pour le développement (PNRD) a organisé plusieurs actions de protestations, accusant le Ministre de l'Intérieur d'avoir exigé du PNRD des documents non requis par la loi.

⁷² Visant implicitement le candidat Kabila, les critères portant sur l'âge minimum requis (finalement porté à 30 ans au lieu de 35) et le niveau de formation universitaire avait suscité la vive opposition du PPRD.

⁷³ Si une grande partie des partisans de l'UDPS étaient passés outre l'appel au boycott de l'enregistrement, nombre de ses cadres n'avaient de fait pas acquis la qualité d'électeur.

⁷⁴ Une première décision établissait 11 bureaux provinciaux, tardivement portés à 26 (du nombre des nouvelles provinces) puis 28. Certaines difficultés techniques ou liées aux arrêts de travail d'agents payés ont pu être rapidement résolus. Pour les provinciales, la CEI porta le nombre de BRTC à 64.

réception et de traitement des candidatures (BRTC) ont pu fonctionner de façon relativement efficace. Le dépôt des candidatures devait initialement se dérouler entre le 10 et 23 mars pour les élections présidentielle et législatives, puis entre le 2 et le 22 mai pour les élections provinciales⁷⁵. Ouverte dès le lendemain de la promulgation de la loi électorale – et de la publication le même jour des mesures d'application – la période de dépôt des candidatures pour les législatives a toutefois dû être prolongée jusqu'au 2 avril, un nombre insuffisant de dossiers ayant été finalisés dans les temps⁷⁶. Dus en partie à la complexité de certaines procédures, notamment celle portant sur la preuve du paiement de la caution, ces retards ont surtout révélé le manque de préparation des partis politiques en amont du processus. Après réception des candidatures, le contrôle réalisé de façon centralisée par la CEI, bien que présenté comme une garantie de cohérence, a engendré une lenteur supplémentaire dans l'établissement des listes provisoires des candidats. De nombreux dossiers de candidature se sont révélés incomplets – le paiement de la caution faisant souvent défaut. Le manque de sensibilisation des candidats aux possibilités de rectification et de consultation de leurs dossiers avant traitement définitif par la CEI a contribué à alourdir la phase contentieuse de l'établissement des listes de candidats.

Cette dernière phase, dont la compétence revenait à la Cour Suprême de Justice (CSJ) pour les élections présidentielle et législatives et aux Cours d'Appel pour les élections provinciales, a été conduite de manière satisfaisante, malgré un manque de préparation et de moyens. La CSJ avait établi sept « chambres foraines » sur l'ensemble du territoire pour permettre aux candidats de s'opposer à la décision de la CEI dans les délais très courts impartis. Les Cours ont permis à certains candidats de compléter leurs dossiers, quand les lacunes n'étaient que mineures ou le fait d'une erreur de la CEI. La CSJ a validé le principe de la caution, autorisant toutefois la remise ultérieure de la caution sous certaines conditions⁷⁷. Les Cours d'Appel ont également validé de nombreuses candidatures que la CEI avait initialement rejetées.

Trente-trois candidats ont été retenus pour l'élection présidentielle : 27 présentés par des formations politiques et 6 indépendants, dont le Président Joseph Kabila. Pas moins de 9 707 candidatures⁷⁸ ont été validées pour les élections législatives, dont 768 indépendants. Pour les élections provinciales, 12 398 dossiers sur les 13 747 déposés ont été déclarés recevables.

8.4 Préparations administratives et logistiques

Scrutins du 30 juillet 2006

Le nombre très élevé de candidatures aux élections législatives et la complexité du mode de scrutin nominatif à listes ouvertes ont fait de la conception et de l'impression des bulletins un défi technique majeur, engendrant des délais supplémentaires dans le calendrier électoral. Les bulletins de vote destinés aux circonscriptions urbaines comptaient jusqu'à six pages⁷⁹, accentuant les difficultés logistiques et d'utilisation, par les agents électoraux comme par les électeurs. En dépit des procédures de validation des maquettes par les candidats, les bulletins de sept circonscriptions comportaient des erreurs, imposant une réimpression dans l'urgence.

La révélation de l'existence de centaines de milliers d'inscrits « omis » des listes électorales⁸⁰ ou de l'impression d'une « réserve stratégique » de cinq millions de bulletins supplémentaires

⁷⁵ Selon le calendrier publié par la CEI après promulgation de la loi électorale.

⁷⁶ Malgré l'affluence des candidats potentiels notamment pour les législatives, peu d'entre eux finalisait leur candidature à temps : après une semaine, seulement 9 des 2866 dossiers retirés avaient été déposés.

⁷⁷ Antoine Gizenga l'avait remplacé, dans son dossier de candidature, par la présentation de signature de parrainage, et ses partisans ont menacé de se soulever s'il n'était pas déclaré candidat aux présidentielles.

⁷⁸ Après la publication d'une première liste provisoire de 8340 candidatures, un délai supplémentaire a été imparti pour compléter les dossiers incomplets. 9 899 dossiers ont été reçus au total et la liste des 9 587 candidatures retenues par la CEI a été publiée le 17 avril (312 dossiers déclarés irrecevables).

⁷⁹ Les bulletins de vote utilisés pour les élections législatives à Kinshasa figureront sans doute parmi les plus complexes jamais utilisés dans le monde, reprenant pour chaque circonscription les noms et photos de près de 900 candidats, sur six pages de format A1 (*Cf. 5. Système de représentation*).

⁸⁰ Cf. 7. *Listes électorales*.

ont suscité de vives polémiques, alimentées par les faiblesses de communication de la CEI. Ses efforts d'explication tardifs⁸¹, et certaines mesures de transparence telles que la destruction publique de bulletins imprimés avec des erreurs ou la publication des nombres de bulletins commandés, n'ont pas entièrement fait disparaître les suspicions.

Conformément aux dispositions légales, la CEI a procédé à une première publication des listes de bureaux de vote un mois avant les élections. Ces listes ont cependant subi de nombreuses modifications de dernière minute, justifiées de manière peu convaincante par la CEI. Les bureaux de vote spéciaux, qui devaient être constitués dans les prisons et dans les hôpitaux, n'ont pas été créés. La phase de compilation des résultats révélera en outre des incohérences dans le nombre des bureaux de vote, sensiblement différent selon les scrutins – présidentiel et législatif – pourtant tenus simultanés⁸². Enfin, les listes électorales n'ont été mises à la disposition du public qu'à la veille du scrutin, directement sur les sites des centres de vote.

Malgré l'acuité de ces failles techniques, les préparatifs logistiques ont été conduits de façon efficace, notamment grâce à l'appui considérable de la MONUC, permettant de surmonter les difficultés inhérentes à l'organisation de scrutins simultanés particulièrement complexes dans un pays de dimensions continentales et largement dépourvu d'infrastructures. L'Afrique du Sud a pour sa part pris en charge l'impression des bulletins de vote et leur livraison dans les 14 principaux centres logistiques, tandis que la MONUC assurait le déploiement du matériel jusqu'aux 169 chefs-lieux de territoire. La CEI en a assuré efficacement la dissémination jusqu'aux 11 000 centres de vote, en dépit des difficultés logistiques. Les chefs de centre de vote ont eux-mêmes transporté le matériel de tous les bureaux de vote dont ils avaient la charge, à l'issue de leur formation. Dans plusieurs provinces, la formation des personnels et le déploiement du matériel ont été entravés par les actions de protestation d'agents liées aux problèmes de paiement. Certaines dispersions en fin de formation⁸³, le manque d'escortes policières et des pénuries de carburant ont également perturbé les derniers préparatifs.

Scrutins du 29 octobre 2006

Les préparatifs des scrutins du 29 octobre ont été menés dans un contexte politique tendu, marqué par les affrontements armés du 20 au 22 août. En dépit des fortes pressions politiques, la CEI a démontré sa détermination en reprenant rapidement ses opérations, tout en maintenant inchangé le calendrier des préparatifs des scrutins du 29 octobre.

Mettant à profit les enseignements des précédentes consultations et les recommandations formulées par ses principaux partenaires et la MOE UE, la CEI s'est efforcée de procéder à des améliorations et clarifications procédurales importantes et à une meilleure planification des activités préparatoires. Elle a notamment renforcé la formation de ses agents sur les principaux points de faiblesses constatés lors du premier tour : recours aux listes complémentaires, emploi des procès-verbaux et qualification des bulletins nuls. Un document d'accompagnement au manuel des agents de bureaux de vote a été produit, apportant des clarifications utiles sur les procédures de vote et le conditionnement des plis de résultats.

La CEI a également entrepris un effort de communication, multipliant ses contacts avec la presse et les représentants de la société civile. Elle a en outre tenu un échange très ouvert avec l'ensemble des missions d'observation nationales et internationales sur les questions en suspens, afin de recueillir leurs avis en préalable à la publication d'une circulaire reprenant les principales améliorations procédurales – dont une clarification sur les catégories de personnes autorisées à voter par dérogation. Consciente du caractère tardif de cette circulaire, la CEI a invité toutes les organisations nationales présentes à en faciliter la dissémination.

⁸¹ Avec un retard dommageable, le Président de la CEI a justifié l'existence d'une marge de 50 bulletins supplémentaire par BV par la possibilité offerte aux agents électoraux, témoins et observateurs de voter par dérogation. S'ajoutait en outre une « réserve stratégique » pour d'éventuels imprévus.

⁸² Cf. 12. *Etablissement des résultats*.

⁸³ De nombreux enseignants, chefs de centres de vote, ont quitté la formation pour suivre la tenue des examens d'état en laissant au niveau des BL le matériel électoral des BV de leur compétence.

Au vu des polémiques suscitées avant le premier tour par la question dite de la « réserve stratégique », le nombre de bulletins de vote a été sensiblement réduit⁸⁴. La dégradation des équipements et moyens de transport utilisés pour le premier tour a constitué de nouvelles contraintes pour le déploiement du matériel électoral jusqu'aux 50 045 bureaux de vote et le ramassage des plis vers les CLCR. Avec l'appui décisif de la MONUC, la CEI a amélioré ses préparatifs logistiques en procédant à une révision générale du plan de ramassage des plis électoraux⁸⁵. La question des arriérés de paiement des agents de la CEI a cependant continué à entraver le déroulement des préparatifs à Kinshasa et dans plusieurs territoires.

Publiée un mois avant les scrutins du 29 octobre, la liste des bureaux de vote n'a cette fois-ci pas subi de modifications de dernière minute – à l'exception de quelques omissions, corrigées sur réclamation du candidat Jean-Pierre Bemba. Des efforts ont également été entrepris par la CEI pour assurer l'affichage des listes électorales définitives quinze jours avant le scrutin. Cet affichage n'a cependant été réalisé que dans la moitié des Bureaux de liaison observés.

9. Campagnes électorales

Les premières campagnes électorales pluralistes depuis plus de quarante-cinq ans ont n'ont pas tenu toutes leurs promesses, marquées par la prolifération des discours d'exclusion et par des conditions d'accès à l'électorat profondément inéquitables. Elles se sont en outre inscrites dans un contexte de dégradation de la situation en matière de droits civils et politiques, aggravée à l'approche du second tour. La tenue simultanée de la campagne de l'élection présidentielle avec celles des élections législatives puis des provinciales a en outre conduit à un effacement très net des enjeux de ces derniers scrutins.

9.1 Elections législatives et premier tour de la présidentielle

La campagne de l'élection présidentielle était attendue avec une certaine fébrilité au point de susciter une controverse sur l'interprétation des dispositions légales relatives à la date de son ouverture officielle⁸⁶, finalement établie au 29 juin pour une durée d'un mois.

Engagée par le déplacement de Joseph Kabila à Bukavu à la veille de son lancement officiel, la campagne a débuté tardivement pour la plupart des autres candidats dont l'exigence de « reprise des négociations » avait abouti à un mot d'ordre de « gel » de la campagne. Seules les grandes plates-formes soutenant un candidat issu de l'espace présidentiel ont réellement mené campagne dès le début de la période, dans l'ensemble du pays.

Trahissant la pauvreté du débat politique, la campagne a été essentiellement consacrée à la promotion d'une poignée d'hommes forts de la transition. Elle a repris la principale ligne de fracture du paysage politique : entre les participants aux institutions de la transition, taxés par leurs adversaires de corruption et de collusion, et une opposition émergente dont les appels à la rue ont souvent été perçus comme relevant d'une tentation anti-institutionnelle. La campagne des élections législatives est demeurée très en retrait de l'enjeu présidentiel.

Une campagne profondément inégale

L'inégalité des moyens en matière logistique comme sécuritaire, a également contribué au faux-départ en campagne de plusieurs personnalités de l'opposition kinoise. En l'absence de toute régulation des dépenses de campagne, les candidats disposant des plus grandes

⁸⁴ Pour les deux scrutins, 28.283.380 bulletins ont été imprimés.

⁸⁵ Un sac de conditionnement par centre de vote notamment été prévu pour le transport du matériel.

⁸⁶ Les partisans d'un démarrage de la campagne immédiatement après la publication de la liste des candidats invoquaient l'article 110 de la Loi électorale : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 28 de la présente loi, la campagne électorale est ouverte 24 heures après la publication de la liste définitive des candidats (...)* » L'article 28, dont l'application est explicitement rappelée à l'article 110, a prévalu : « *La campagne électorale est ouverte 30 jours au maximum avant la date du scrutin et s'achève 24 heures avant cette date* ».

facilités financières ont nettement dominé le paysage préélectoral, médiatique en particulier. Le non respect de la législation relative à l'affichage au cours de la campagne a donné lieu à des disproportions criantes en matière d'accès à l'espace public. La disproportion des moyens à disposition des candidats concernait également la possibilité de recourir à des moyens de transport aérien. Les trois grands partis de l'espace présidentiel (PPRD/AMP de Joseph Kabila, MLC/RENACO de Jean-Pierre Bemba et le RCD d'Azarias Ruberwa) ont ainsi été les seuls à mener campagne dans l'ensemble du pays, les autres candidats étant cantonnés à une campagne purement urbaine, essentiellement limitée à Kinshasa. Le candidat Joseph Kabila a massivement dominé l'espace public, notamment en matière d'affichage et d'accès aux médias et a pu librement parcourir l'est du pays, sa principale base de soutien populaire. Seul autre candidat disposant de moyens suffisants, Jean-Pierre Bemba a été le seul en mesure de tenir tête au président en matière d'affichage dans les grandes villes et de déplacement dans l'intérieur du pays. Entré plus tardivement en campagne dans l'ensemble du pays, Azarias Ruberwa a fait un passage remarqué à Tshikapa et Mbuji Mayi.

L'absence de tout accord préalable sur les garanties de la sécurité des candidats a parachevé ce déséquilibre. Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba ont bénéficié de l'appui de leurs unités non brassées, tandis que les candidats de l'opposition civile ont dû recourir à des sociétés privées de sécurité⁸⁷ ou à une protection de l'*Unité de police intégrée* (UPI). Les limites de la réforme du secteur de la sécurité et le refus du gouvernement de cantonner temporairement les forces armées ont contribué au maintien d'un climat général d'insécurité et d'intimidation, en particulier dans les zones respectivement contrôlées par le Président Kabila (Kinshasa, Katanga, Maniema, Province Orientale) et par Jean-Pierre Bemba (Nord de l'Equateur).

L'inégalité des moyens a été accentuée par les tracasseries administratives et des services de police à l'encontre de certains candidats. Candidats non issus de la transition mais dotés de ressources financières importantes, Pierre Pay Pay et Oscar Kashala ont vu leur capacité à organiser des rassemblements et faire usage de leur matériel de campagne à travers le pays profondément entravée⁸⁸. Plus généralement, les cas d'intimidation de journalistes à la sortie d'entretiens avec des candidats de l'opposition, l'interdiction illégale de rassemblements politiques ainsi que les pressions exercées sur les prestataires de services engagés auprès des candidats de l'opposition ont considérablement dégradé le climat général. L'entrée en campagne en fin de période, d'Oscar Kashala et de Joseph Olenghankoy notamment, a révélé un desserrement tardif de la pression policière et administrative.

Violences et atteintes aux libertés fondamentales

Les atteintes aux libertés fondamentales ont également pesé sur le climat de la campagne. L'assassinat d'un journaliste proche de l'opposition, la multiplication des menaces de mort et violences contre des journalistes, ainsi que l'expulsion de la correspondante de *Radio France Internationale* ont illustré la dégradation sérieuse des conditions de travail des journalistes en RDC. Enfin l'interdiction abusive d'une manifestation à l'appel des 18 candidats réclamant le gel de la campagne, le 11 juillet à Kinshasa, a ouvert la voie à une réaction disproportionnée des forces de police, faisant une dizaine de blessés dont un grave. En dépit du climat délétère, la campagne s'est cependant distinguée par la relative retenue des forces armées toujours actives dans le pays.

Les régions dominées par un adversaire de la mouvance présidentielle, qu'il s'agisse du MLC en Equateur, de l'UDPS au Kasai Oriental ou du général dissident Laurent Nkunda, ont connu un climat de violence et d'intolérance particulièrement vif. Le meurtre de quatre personnes par des assaillants non identifiés lors du meeting d'un candidat indépendant dans le territoire de Masisi (Nord Kivu), le 17 juillet a constitué l'incident le plus grave. A Kinshasa, le 27 juillet, un accrochage entre miliciens et policiers en marge de la manifestation géante de Jean-Pierre

⁸⁷ A la fin mai, l'affaire dite « des mercenaires », véritable cabale policière menée contre le candidat Oscar Kashala, a privé ce dernier de sa protection rapprochée.

⁸⁸ Le blocage au port de Matadi et à l'aéroport de N'Djili de son matériel de campagne a entravé le démarrage de la campagne d'Oscar Kashala et occasionné les protestations de la MONUC.

Bemba, a provoqué la mort de six personnes, la destruction des locaux de la Haute autorité des médias (HAM) et le viol d'une des employées. Dans les zones d'enracinement traditionnel de l'UDPS, les « combattants » du parti sont parvenus à « nettoyer » intégralement les quartiers de tout affichage électoral. Dans les Kasai, le Bandundu, et l'Equateur, le rejet par les populations locales de candidats de la mouvance présidentielle a provoqué des heurts répétés et de multiples dénis du droit à mener campagne. La destruction du matériel pour plus de 170 bureaux de vote à Mbuji Mayi le 29 juillet, et l'incendie volontaire de 40 bureaux à Mweka (Kasai Occidental) le jour de l'élection, ayant entraîné la mort de deux personnes, ont constitué les entraves les plus graves au droit de vote pendant la période.

La pauvreté du débat et l'émergence de thématiques d'exclusion

L'absence de toute structuration idéologique a donné libre cours à l'expression des logiques d'exclusion les plus agressives. Les débats qui ont immédiatement précédé la campagne ont vu l'émergence de discours sur « la patrie en danger » mettant en scène les menées présumées d'une Communauté internationale soupçonnée de préparer l'élection truquée de Joseph Kabila avec la complicité de la CEI. Dénuée de tout projet de société, la campagne s'est durcie autour de discours d'exclusion : présentant Joseph Kabila comme un étranger soutenu par un complot occidental ou, au niveau local (Katanga, Bas-Congo) s'attaquant aux non-originaux présentés comme une cinquième colonne de l'adversaire. « Orpheline » de l'UDPS, une partie de la population kinoise et kasaienne, a finalement apporté un large soutien à Jean-Pierre Bemba, autoproclamé « fils du pays » (*mwana mboka*), par opposition à Joseph Kabila accusé de faire le jeu de puissances étrangères. Menant le 27 juillet le plus large rassemblement politique à Kinshasa depuis la disparition de Laurent-Désiré Kabila, le leader du MLC a fait la démonstration soudaine de l'attrait du discours de la « congolité » dans l'ouest du pays. La manifestation organisée autour de Joseph Kabila et de ses proches dans la capitale deux jours plus tard est apparue, par contraste, comme un échec. Dans l'est, une campagne anti-RCD, menée sur le même thème par des membres de la mouvance présidentielle mettait en avant les origines controversées ses dirigeants *banyamulenge*. Allié katangais de l'AMP, l'*Union des nationalistes fédéralistes du Congo* (UNAFEC) tenait à Lubumbashi des cortèges agressifs, proférant des insultes contre les membres du RCD qualifiés d'étrangers, et ceux du MLC de « mangeurs de singe ».

Les activités de campagne dans les zones rurales se sont essentiellement appuyées sur des dons matériels à la population. Relevant d'une stratégie assumée d'achat des votes de plus grande ampleur, les dons en équipement constituent une des illustrations les plus franches de l'utilisation des ressources d'Etat par certains membres de la mouvance présidentielle.

9.2 Elections provinciales et second tour de la présidentielle

Les semaines qui ont précédé la campagne du second tour de l'élection présidentielle et des élections provinciales ont été assombries par le traumatisme des affrontements armés du mois d'août, qui ont menacé de faire dérailler le processus dans son ensemble⁸⁹. La campagne du second tour de l'élection présidentielle a donc été profondément marquée par la montée des tensions politico-sécuritaires dans le pays, et a suscité un doute profond quant à la volonté des deux camps en présence de respecter leurs engagements institutionnels.

Dans ce contexte, la courte période officielle de présentation des candidats a constitué une véritable non campagne : aucun des deux adversaires présidentiels ne s'est présenté en public, témoignant tantôt de craintes réelles, tantôt de postures victimaires. La multiplication des déclarations incendiaires et des actes de violence, ainsi que la profonde réticence du camp présidentiel à signer les engagements sécuritaires présentés par la MONUC et signés par le MLC, ont maintenu cette campagne dans un climat de compétition acrimonieuse entre les factions armées qui s'étaient affrontées au mois d'août.

⁸⁹ Cf. 3.4. Un second tour sous haute tension.

Une non campagne sous le signe de la défiance mutuelle

Ouverte le 13 octobre à minuit, la campagne pour le second tour de l'élection présidentielle a démarré dans un contexte extrêmement tendu, malgré la signature le même jour par les partis politiques d'un *Acte d'engagement au respect des principes et normes en matière de l'organisation des réunions et manifestations publiques*, facilité par l'Observatoire National des Droits de l'Homme (ONDH), en collaboration avec la CEI et la MONUC.

Les invectives de la mouvance présidentielle contre le MLC après l'agression à Londres du directeur de cabinet du Président, Léonard She Okitundu, puis le démontage à Lubumbashi des émetteurs de la chaîne de télévision de Jean-Pierre Bemba CCTV, ont donné le ton d'un début de campagne sous tension. Assumant une posture de défiance croissante à l'endroit de la Communauté internationale⁹⁰, la mouvance présidentielle s'est retirée, au début octobre, des réunions de la Commission mixte politique, arguant du non-respect des engagements par le MLC. Elle a ensuite refusé à plusieurs reprises de signer l'acte d'engagement proposé par la MONUC, réunissant un code de conduite pour la campagne et des garanties post-électorales destinées à sécuriser le futur perdant du scrutin présidentiel. Longtemps pourfendeur de l'ingérence étrangère dans le pays, Jean-Pierre Bemba a en revanche adopté une attitude coopérative avec les commissions de travail mises en place par la MONUC après les combats du mois d'août. Symbolisée par la demande répétée de l'attribution d'un hélicoptère en remplacement de l'appareil détruit le 21 août, la position de Jean-Pierre Bemba a consisté à se présenter en victime des velléités autoritaires du camp présidentiel.

Dans ce contexte, la courte période de campagne du second tour, limitée à deux semaines, a constitué une véritable « non campagne ». A l'exception d'un entretien de Jean-Pierre Bemba avec quelques journalistes depuis sa résidence placée sous protection MONUC, le 14 octobre, la campagne présidentielle de l'*Union pour la Nation* n'a débuté que le 19 octobre par un meeting public à Kinshasa. Joseph Kabila est pour sa part demeuré extrêmement discret, se manifestant par un court discours lors de la signature de l'acte d'alliance avec l'UDEMO de Nzanga Mobutu le 17 octobre. Les activités de campagne dans les provinces ont été essentiellement dominées par quelques porte-drapeaux issus de chaque camp, comme Vital Kamerhe, secrétaire général du PPRD, et Joseph Olenghankoy, directeur de campagne de Jean-Pierre Bemba, auxquels ont été associés les proches parents des deux candidats. L'annulation du débat télévisé, pour cause de désaccords sur les règles de prise de parole, a constitué l'illustration ultime d'une campagne désertée par les deux candidats.

La campagne pour les élections provinciales s'est également révélée particulièrement terne, subissant le manque de moyens financiers alloués par le camp présidentiel et la discrétion de l'*Union pour la Nation* dans cet exercice, ainsi que la sensibilisation réduite de l'électorat aux enjeux de ces scrutins. A l'exception notable du Katanga, où la campagne était marquée par une lutte pour le gouvernorat entre deux personnalités de l'AMP, Moïse Katumbi (PPRD) et Kyungu wa Kumwanza (UNAFEC).

Incidents violents et logiques victimaire

La stratégie des deux candidats a consisté à se positionner en victime de la déloyauté de l'adversaire, au point parfois de rechercher l'incident susceptible d'étayer cette version. Les heurts se sont multipliés, souvent exploités pour démontrer l'impossibilité de faire campagne dans les zones favorables à l'adversaire. Ils ont cependant majoritairement eu lieu dans les régions considérées comme des fiefs de la présidence où les représentants de Jean-Pierre Bemba ont été pris à partie : le 16 octobre, les affrontements de Lodja (Kasai Oriental) entre partisans de l'UpN et de l'AMP, ont constitué le premier incident de ce type. Les heurts les plus sérieux ont eu lieu à Bukavu et à Lubumbashi : à Bukavu, l'encerclement de la résidence

⁹⁰ Le refus du Président Kabila de rencontrer les partenaires internationaux impliqués dans le processus, d'abord les représentants de la Troïka européenne puis William Swing (MONUC), a attesté un net refroidissement entre le camp présidentiel et la Communauté internationale.

du directeur de campagne de Jean-Pierre Bemba pour le Sud Kivu, Anselme Enerunga, puis, à Lubumbashi, l'attaque du cortège du directeur de campagne de Jean-Pierre Bemba, le pasteur Théodore Ngoy, le 18 octobre et le « siège » de son hôtel par les militants UNAFEC⁹¹. Les incidents ont repris contre les manifestants de l'UpN à Lubumbashi quelques jours plus tard. Ailleurs au Katanga, les représentants de Jean-Pierre Bemba ont également été systématiquement harcelés, rendant de fait inexistante la campagne de l'UpN.

En fin de campagne cependant, les incidents se sont multipliés dans les régions perçues comme acquises à l'opposition : la visite de Nzanga Mobutu à Lisala (Equateur), a été marquée par des jets de pierres nécessitant l'intervention de la police, tandis qu'à Boma (Bas-Congo), le directeur provincial de campagne de l'AMP a été empêché de battre campagne. Dans le Bandundu, à Kikwit, le 27 octobre, puis à Idiofa, les installations du PALU ont été prises d'assaut par des militants de l'UpN. A Mbuji Mayi (Kasai Oriental), le même jour, un cortège de l'AMP a été reçu par des jets de pierres. Dérapage armé le plus grave de la période, un vif accrochage s'est produit le 26 octobre, à Gbadolite (Equateur) autour des locaux de Radio Liberté (pro-Bemba) entre Nzanga Mobutu (UDEMO), allié de Joseph Kabila, et les forces de Jean-Pierre Bemba. Les échanges de tirs ont causé la mort d'au moins 4 personnes et nécessité l'extraction de Nzanga Mobutu sous protection de la MONUC.

D'autres incidents plus localisés ont vu des partisans anonymes s'affronter : à Mbandaka (Equateur), le 17 octobre, un cortège de partisans de Joseph Kabila a agressé un groupe d'écoliers puis de commerçantes supposément favorables à Jean-Pierre Bemba, faisant au moins trois blessés. Quelques jours plus tard, dans la même province, à Gemena, des partisans de Jean-Pierre Bemba se sont opposés à des militants pro-Kabila devant le siège de la radio Digital Congo récemment installée. A Kindu (Maniema), deux poseurs d'affiche de l'UpN ont été gravement blessés par des partisans de Joseph Kabila le 22 octobre, et quatre jours plus tard, à Lodja, deux personnes étaient victimes d'attaques de militants favorables à la présidence. Cet incident a suscité une très vive réaction de la population, entraînant la destruction notamment des trois principales stations de radio locales. Enfin, durant la période d'attente de la décision de la CSJ sur la requête de Jean-Pierre Bemba en invalidation des résultats, plusieurs membres du MLC, y compris Thérèse Nlandu⁹², ancienne candidate à la présidence et avocate de Jean-Pierre Bemba, ont été arrêtés. Des membres de la Garde républicaine se sont également livrés, de manière ponctuelle, à des exactions ciblées sur les militants MLC, notamment à Kisangani.

La défiance s'est toutefois estompée symboliquement dans les toutes dernières heures précédant le vote, par la signature de trois textes importants, sous l'impulsion de la Communauté internationale : le « *Communiqué conjoint* » portant sur la collaboration avec la CEI et l'acceptation des résultats, l'« *Appel conjoint* » au « calme, à l'ordre et à la sérénité » pour la journée du 29 octobre (signés le 28 octobre), et enfin, la « *Déclaration d'intentions post-électorales des deux candidats* » rappelant les droits et devoirs constitutionnels du vainqueur et du vaincu du second tour (signé le 29 octobre).

10. Rôle des médias

10.1 Paysage médiatique

Deux caractéristiques majeures marquent la scène médiatique congolaise : le foisonnement des supports et leur liberté de ton. Mais ce dynamisme apparent se double d'une extrême fragilité du milieu, révélée, pour ce qui concerne la presse écrite, par une parution souvent irrégulière, un faible tirage et, tous supports confondus, par un manque criant de moyens. Enfin la politisation caricaturale du milieu médiatique conditionne considérablement le travail

⁹¹ Le pasteur Ngoy a été extrait le 20 octobre par la PNC, escortée par des blindés de la MONUC

⁹² Thérèse Nlandu a été poursuivie pour organisation d'un mouvement insurrectionnel et détention illégale d'armes de guerre par l'Auditeur Militaire.

du journaliste, orientant ostensiblement leur production, en dépit des règles de déontologie.

Parmi les quatre supports représentés (radio, télévision, presse écrite, Internet), la radio, dont l'indépendance électrique permet de pénétrer les zones très reculées, est de loin le média le plus suivi. La télévision, elle, est exclusivement urbaine mais domine le paysage quand elle est reçue. La presse écrite, essentiellement concentrée à Kinshasa, touche environ 4% de la population, principalement l'élite locale, mais sa diffusion photocopiée, très répandue, lui donne une audience supplémentaire non négligeable. Les deux principales agences de presses sont l'Agence Congolaise de Presse (ACP), qui couvre tous les chefs-lieux de province et de district, et l'Agence de presse associée, présente seulement à Kinshasa.

La radio

La *Radio télévision nationale congolaise* (RTNC, service public) est un système tentaculaire qui emploie quelque 2 000 personnes. Les stations régionales, indépendantes de la maison mère, diffusent inégalement selon les provinces les programmes en provenance de Kinshasa. Certaines n'étant plus opérationnelles depuis longtemps, la radio nationale est techniquement incapable de remplir son rôle de radio publique. Par ailleurs, les liens entre la radio nationale et le parti au pouvoir sont forts. Le journal de la radio nationale ainsi que le journal télévisé font habituellement l'objet d'un contrôle étroit de la part du gouvernement en place. Parallèlement à la radio nationale, les réseaux se sont souvent mis à la disposition d'un candidat pour le soutenir durant la campagne. Dans les provinces, des radios ont été lancées par des personnalités politiques⁹³. Le nombre de radios communautaires et associatives ne cesse de croître. Elles restent généralement apolitiques et ont joué un grand rôle dans la diffusion des deux campagnes, tant sur le plan national que local.

Radio Okapi est le fruit d'un partenariat entre l'Onu et la Fondation Hirondelle, ONG suisse spécialisée dans la création de radios en zones de crise. Créée en 2000, son rôle est d'accompagner le processus de transition. S'implantant initialement essentiellement à l'Est, elle est de plus en plus présente en province et renforce progressivement sa présence à l'Ouest notamment en raison de la polarisation croissante Est/Ouest. Ses décrochages locaux et le recours à des radios partenaires permettent aujourd'hui à Okapi de couvrir la quasi totalité du territoire congolais⁹⁴. Okapi emploie environ 200 personnes et la question de sa pérennisation au-delà du mandat de la MONUC est devenue brûlante. Elle représente un modèle pour les médias congolais qui voient en elle une source quotidienne d'informations, et jouit d'une crédibilité certaine aux yeux de la population.

La télévision

Environ 53 canaux se partagent le bouquet congolais, dans un grand désordre. Les chaînes de télévision locales sont rarissimes en dehors de la capitale, et seules quatre d'entre elles couvrent plus d'un centre urbain. Sans être véritablement nationales, des chaînes publique comme la RTNC et privées comme RTGA, Raga, Digital Congo et CCTV visent à couvrir, à terme, l'ensemble du territoire. Tout comme les radios, un grand nombre de télévisions appartiennent à des hommes politiques⁹⁵. La plupart de ces télévisions ont été lancées durant

⁹³ C'est le cas de Joseph Olenghankoy (Président des Forces Nouvelles pour l'Union et la Solidarité, directeur de campagne de Jean-Pierre Bemba), Pierre Pay Pay (candidat présidentiel CODECO), Jean-Charles Okoto (autorité locale, PPRD), Evariste Buchabu (ancien directeur de cabinet du président Kabila), etc...

⁹⁴ Neuf stations provinciales disposant de rédactions propres alimentent un décrochage régional quotidien, 21 antennes relaient en continu Okapi Kinshasa. Un partenariat avec une vingtaine de radios locales identifiées permet également, par le relais des journaux et de l'émission *Dialogue entre Congolais*, de couvrir les nombreuses zones que leur émetteur ne permet pas d'atteindre.

⁹⁵ Canal Kin, Canal Congo TV et le réseau des radios Liberté appartiennent à Jean-Pierre Bemba, Digital Congo (télévision, radio et site Internet) est dirigé par le secrétaire particulier du Chef de l'État, également ancien ministre de l'Information et appartient à la sœur de Kabila. Horizon 33 est contrôlé par Jean Okoto, ministre de Kabila. Global Télévision dépend de Nzuzi Wabombo, ancienne ministre de la Condition Féminine, présidente du MPR, le vice-Président Ruberwa, quant à lui, a créé Africa TV à la veille du lancement de la campagne ...

l'année 2005 et étaient opérationnelles lors de la campagne précédant le référendum. Plus que tout autre média, la télévision a été au service des hommes politiques qui les contrôlent, relayant de façon caricaturale leur propagande électorale. La télévision a, dans la capitale, un impact considérable, les journaux télévisés jouissant d'une popularité certaine et de là d'une grande capacité de mobilisation.

La presse écrite

La presse congolaise véritablement indépendante est née à partir du décret de base du 17 août 1959 relatif aux libertés de la presse, d'association et de réunion. Elle a ensuite suivi l'évolution du pays, uniformisé par l'instauration du parti-Etat. A partir de 1990, Mobutu a, par un discours historique, inauguré une libéralisation de la presse. Le nombre de titres a alors explosé mais rares sont ceux qui ont su s'inscrire dans la durée. Aujourd'hui, en dépit de son extraordinaire quantité dans la ville de Kinshasa essentiellement, la presse congolaise est dramatiquement dépourvue de moyens. Avec un tirage moyen de 1000 exemplaires, elle bénéficie d'un impact extrêmement limité mais concentré sur l'élite politique et intellectuelle de la capitale. Elle se scinde en deux catégories, la presse gouvernementale et la presse d'opposition. Seul le Potentiel peut être considéré comme équilibré.

Agences de presse

Il existe en RDC une agence de presse officielle et deux agences privées. L'Agence Congolaise de Presse (ACP) couvre tous les chefs-lieux de provinces et de districts. Elle édite un bulletin quotidien distribué à ses abonnés. L'Agence de presse associée (APA), présente seulement à Kinshasa, compte quelques abonnés. L'Agence catholique DIA (Documentation et Informations Africaines) reste très active dans les nouvelles à caractère confessionnel et social. Les sources d'informations les plus importantes pour les journalistes sont les contacts personnels, en particulier avec les fonctionnaires de l'Etat et les hommes politiques.

10.2 Cadre juridique et administratif

La liberté d'expression et le pluralisme de l'information sont garantis par la loi du 22 juin 1996 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse. En levant le monopole de l'Etat, cette loi libéralise le secteur et décrète le pluralisme de la communication audiovisuelle publique. Cela dit, les contraintes, notamment budgétaires, à la création d'une station de radio ou de télévision sont de nature à dissuader certaines initiatives⁹⁶. Les sommes exigées étant rarement déboursées par les stations naissantes, elles se placent d'office en situation de vulnérabilité face aux autorités.

Par ailleurs, les médias congolais sont censés se soumettre à un certain nombre de textes adoptés par les organisations de journalistes. C'est le cas du *Code de déontologie des journalistes en RDC*, adopté en mars 2004 lors du Congrès de la Presse. Pendant la période électorale, plusieurs textes ont également été approuvés comme le *Code de bonne conduite consensuelle* ou le *Guide pratique du journalisme en période électorale* de l'OMEC. Si ces intentions ne peuvent être que louables, leur multiplication ne fait que relever l'échec de l'initiative précédente, l'urgence de leur situation rendant les professionnels des médias relativement imperméables aux règles de déontologie.

La Haute autorité des médias (HAM)

La Haute autorité des médias est une institution d'appui à la démocratie, prévue par l'Accord Global et Inclusif, dont les prérogatives étaient valables pendant toute la durée de la Transition. Présidée par Modeste Mutinga, issu de la composante « société civile » et

⁹⁶ En effet, en théorie, 2 500 dollars doivent être versés au Ministère des PTT puis 5 000 dollars pour les radios communautaires, 10 000 pour les radios commerciales, au ministère de l'Information et 10 % des recettes publicitaires doivent être reversés à la Commission de contrôle de conformité, organe du Ministère de l'Information.

fondateur de l'influent Potentiel, elle est composée de 70 membres répartis dans toutes les provinces, et dispose d'un financement restreint essentiellement consenti par la communauté internationale. La Constitution prévoit son remplacement par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel à l'issue de la Transition. La HAM a pour mission:

- de veiller au respect de la loi sur l'exercice de la liberté de la presse tant écrite qu'audiovisuelle en RDC
- de garantir le droit à une information pluraliste, fiable et objective, en exerçant le rôle de médiateur entre le public, les institutions et les médias
- de garantir la neutralité et l'équité des médias publics vis-à-vis des forces politiques et sociales, notamment lors des événements politiques ou électoraux,
- de réguler le secteur des médias publics et privés commerciaux, associatifs et communautaires
- de veiller à la conformité aux lois de la République et à l'éthique des productions de radio, de télévision et de la presse écrite.

La HAM dispose de représentations provinciales, inégalement pourvues. Son rôle de régulation pendant et entre les campagnes fut déterminant. Pourtant, certaines de ses décisions, jugées liberticides par une partie des journalistes, ont suscité de vives réactions.⁹⁷

Autres intervenants

Organe d'autorégulation de la profession, l'*Observatoire des média congolais* (OMEC) a été établi lors du Congrès de la Presse de 2004. L'instauration de la HAM, disposant de moyens sans commune mesure avec les siens, a relégué l'activité de l'OMEC au second plan. Ce dernier, considérant qu'un journaliste ne peut faire l'objet que d'un jugement de ses pairs, a tenté de reprendre plus de poids dans le débat médiatique avant la campagne du second tour. Syndicat regroupant les associations professionnelles du secteur, l'*Union Nationale de la Presse Congolaise* (UNPC) est paralysé par une grave crise interne. L'association *Journalistes en Danger* est une des organisations les plus actives dans la défense de la liberté de la presse, notamment par la dépénalisation des délits de presse. Partenaire de Reporters sans frontières, elle jouit d'une certaine crédibilité au point que ses membres ont été à plusieurs reprises menacés de mort et parfois contraints momentanément à s'exiler.

Les dispositions propres aux médias dans la loi électorale

La loi électorale reconnaît l'autorité exclusive de la Haute autorité des médias (HAM) en matière de régulation des médias. Elle prévoit l'égalité entre candidats et la liberté d'expression, à l'exclusion de la tenue de propos de nature à entraîner des violences, ou d'inciter à la haine raciale. Dans plusieurs décisions rendues, la HAM a apporté des précisions à l'encadrement médiatique en période électorale : une période de campagne médiatique a été définie. D'un mois pour les présidentielles, au premier tour, elle ne fut que de quinze jours lors de la deuxième consultation. Des horaires consacrés à la propagande ont été fixés dans la limite de 30% du temps d'antenne global. Les émissions dites « à téléphone ouvert » ont été proscrites afin de prévenir tout débordement, ainsi que les « débats » unilatéraux ne confrontant pas au moins deux tendances politiques. En outre, afin d'endiguer toute spéculation intéressée, la CEI a été désignée comme seule institution ayant autorité à publier les résultats provisoires. Enfin, la HAM a, lors du premier tour, financé la production et la diffusion de spots⁹⁸ offerts aux candidats à la magistrature suprême qui souhaitaient faire connaître leur programme. Dans le même esprit, des débats télévisés réunissant cinq candidats dont la répartition a été tirée au sort ont été organisés dans le cadre de la campagne présidentielle.

⁹⁷ L'interdiction, par exemple, de publier des tendances en attendant les résultats ou de relayer les propos tenus par le Cardinal Etsou sur RFI, a créé un système à deux vitesses entre les journalistes congolais, d'une part, et la presse internationale, Okapi ou les agences présentes à Kinshasa d'autre part.

⁹⁸ Rappelons que chaque candidat participe à deux débats télévisés, rediffusés une fois chacun et a droit à l'enregistrement d'un message, diffusé trois fois.

Mais les mesures propres au déroulement de la campagne ont été prises tardivement. Ce n'est qu'à une semaine du lancement de celle-ci que la HAM a obtenu 500 000 \$ sur les 4 millions des cautions versées par les candidats lors de leur enregistrement qu'elle sollicitait pour financer leurs spots de présentation. La campagne pour les législatives, en revanche, a bénéficié de beaucoup moins de fonds, la communauté internationale⁹⁹ intervenant, à hauteur de 40 000 dollars, deux semaines avant la fin de la campagne pour financer les spots des 12 398 candidats et leur diffusion sur une sélection de 80 radios. Quant aux provinciales, elles ont été purement et simplement négligées.

Bien qu'offrant à chaque candidat un accès minimum aux médias, ces mesures ne permettent pour autant aucune garantie d'équilibre entre les différents candidats, ce qui a permis à certains une véritable omniprésence dans les médias qu'ils contrôlaient. De même, certaines initiatives importantes telle que l'organisation de débats a malheureusement été un semi échec, les candidats les plus importants refusant de se prêter à l'exercice et préférant le confort d'une communication unilatérale.

10.3 Comportement des médias pendant la campagne

De grandes similitudes apparaissent dans le comportement des médias entre le premier et le deuxième tour. Leur extrême politisation a rendu partial le traitement de l'information et le partage du temps d'antenne. Les chaînes dépendant directement d'un homme politique ou de son clan ont été davantage des outils de propagande que des vecteurs d'informations fiables, tant dans la nature des « informations » proposées que dans leur quantité. Les candidats propriétaires de chaînes de télévision et de radio étaient en effet en situation de quasi-monopole sur leurs supports. Des types de communication très divers ont été exploités lors de cette campagne : spots politiques classiques, théâtre, chansons, publi-reportages excédant souvent une heure, simulation de débat par la présence d'une seule force politique ont contribué à l'alimentation d'un véritable culte de la personnalité.

L'accès des candidats aux médias est resté profondément déséquilibré sur la plupart des médias audiovisuels nationaux et provinciaux, en particulier sur la RTNC, unique chaîne de télévision publique en RDC, qui a offert une couverture disproportionnée au candidat Kabila. Ce dernier a bénéficié d'un avantage très net en termes de couverture radiophonique globale. En province, ce phénomène a eu tendance à se reproduire. Si la couverture médiatique de la campagne électorale en province est apparue assez inégale, chacun des médias locaux analysés a accordé un quasi-monopole à un camp¹⁰⁰.

Le ton employé dans les médias pendant la campagne a été globalement mesuré. C'est surtout en dehors des cadres définis par la campagne, très surveillée, qu'il s'est emporté. L'entre deux tours a été, à ce titre, déterminant. En effet, en réaction aux événements qui ont secoué la capitale du 20 au 22 août, les médias ont accompagné de façon caricaturale la radicalisation des deux camps. Celle-ci s'est manifestée par la diffusion en boucle d'images violentes attribuées au camp adverse faisant des médias de véritables bras armés au service de leur candidat, se livrant à des pratiques indignes et dangereuses, telles que diffusion de propos incitant à la haine ou d'injures. Les médias sont devenus de véritables machines de guerre au service de leur candidat de prédilection, violant ainsi ostensiblement les règles les plus élémentaires de leur déontologie. Des cas particulièrement graves ont été relevés en province, à Lodja notamment, où trois radios, toutes appartenant à des hommes politiques¹⁰¹, ont tenu des propos haineux et xénophobes en début de campagne. L'Acte d'engagement pour une campagne apaisée signé par les deux partis politiques en lice puis par la plupart des médias¹⁰² début septembre, n'a pas tout de suite été suivi d'un apaisement du ton mais a

⁹⁹ Ce sont le PNUD et le gouvernement français qui ont financé la campagne des législatives dans les médias.

¹⁰⁰ A l'instar de ceux de Lubumbashi en faveur de Joseph Kabila, Moise Katumbi et Kyundu. A Kisangani, la RTNC a d'abord refusé de diffuser un message soumis par le MLC, avant de s'exécuter tardivement.

¹⁰¹ M. Olengankoy (Fonus), M. Okoto (Pprd), M. Mende (AMP)

¹⁰² Premiers signataires : Radio Liberté, la RTNC, Digital Congo, CCTV, Canal Kin, Molière TV et RLTV

encouragé la HAM dans une répression plus ferme des dérives. Les intervenants ont alors eu souvent recours à des sous-entendus qui restaient intelligibles par tous, bien qu'échappant au contrôle de la HAM.

Rôle de la Haute autorité des Médias (HAM)

La HAM a eu une attitude inégale durant ces deux campagnes. Le soutien manifeste apporté par la communauté internationale à son action, à la suite de la mise à sac de ses locaux le 27 juillet, l'a considérablement renforcée et les décisions prises au deuxième tour, ont été davantage respectées qu'au premier.

Lors du deuxième tour, l'organe de régulation s'est distingué par la suspension, le même jour, des chaînes des deux candidats, puis par celle de la RTNC pour traitement inégal des candidats. Cette dernière mesure, bien que survenue tardivement, a apaisé les détracteurs de la HAM qui l'accusaient de partialité. En effet, alors que le débat devant opposer les deux candidats en lice venait d'être annulé, Joseph Kabila a tenu un point presse sur la chaîne publique, à quelques heures de la fin de la campagne – privilège refusé à son challenger. La HAM, qui venait quelques jours auparavant de montrer du doigt la partialité de la RTNC sans pour autant prendre de mesures coercitives, ne pouvait plus, cette fois, faire preuve de complaisance, à moins d'apparaître tout aussi partielle. Enfin, elle s'est également illustrée par de nombreux embargos médiatiques de personnalités politiques, majoritairement issues de l'UpN, notamment lorsque celles-ci annonçaient leur victoire sur la base de résultats erronés.

Plus tard, le choix de la HAM, de ne plus délivrer de décisions au moment de la publication des résultats, jugeant que les inquiétudes étaient désormais d'ordre sécuritaire et non plus politique, reste discutable. On a en effet pu relever une recrudescence de propos incendiaires, injurieux, xénophobes, allant jusqu'à des appels à la révolte, multi diffusés, pendant cette période, qui sont, du coup, restés impunis.

Illustrant l'enjeu qu'est devenu le contrôle des médias pendant ce second tour, des cas de sabotages, notamment des antennes et moyens de retransmission, ont également été relevés. Ils ont touché le réseau médiatique de Jean-Pierre Bemba, qu'il s'agisse de Radio Liberté ou des chaînes de télévision CCTV et CKTV, victimes d'incidents et de coupures intempestives et illégales, en provinces comme à Kinshasa, jusqu'aux dernières heures de la campagne.

11. Observations des scrutins

La Mission d'observation électorale de l'Union européenne a déployé, pour les scrutins des 30 juillet et 29 octobre, plus de 300 observateurs répartis à travers l'ensemble du territoire afin d'évaluer le processus sur un échantillon représentatif et géographiquement équilibré de plus d'un millier de bureaux de vote. A l'issue de chacune des consultations, plus d'une centaine d'observateurs de long terme ont assuré un suivi attentif de la phase cruciale d'établissement des résultats dans la plupart des centres locaux de compilation du pays. Ceci constituait le plus large dispositif d'observation électorale jamais déployé par l'Union européenne.

11.1 Scrutins du 30 juillet 2006

Les scrutins du 30 juillet 2006 ont pris place dans un climat relativement apaisé, contrastant avec les tensions observées durant les derniers jours de la campagne électorale. Le calme général dans lequel les opérations de vote ont été conduites et la forte participation observée à travers le pays ont montré la remarquable mobilisation civique de la population congolaise. Dans les Kasai, des troubles localisés ont cependant éclaté les 29 et 30 juillet, entraînant la destruction du matériel électoral de 170 et 60 bureaux de vote respectivement à Mbuji Mayi et dans les environs de Mweka. La réaction rapide de la CEI a permis l'ouverture de ces bureaux dans les jours suivants, notamment grâce à l'acheminement de lots supplémentaires de bulletins de vote, maintenus en réserve en prévision de ce type d'incidents.

Ouverture du scrutin

L'efficacité des préparatifs logistiques conduit avec le soutien déterminant de la MONUC a permis à la grande majorité des bureaux de vote d'ouvrir dans un délai raisonnable, dotés du matériel électoral essentiel. Certains ont été mis en place tardivement en raison des difficultés rencontrées par les agents électoraux pour se rendre sur les lieux, ou de grèves liées aux problèmes de paiement. Venus en nombre dès six heures du matin, les électeurs ont formé de longues files d'attente. Les agents électoraux ont généralement accordé peu de temps aux formalités administratives de contrôle et ont procédé rapidement à l'ouverture du scrutin. Le décompte des bulletins reçus a souvent été omis et les procès-verbaux mis de côté pour être remplis dans le courant ou en fin de la journée. De manière générale, les procédures ont cependant été appliquées de façon correcte et transparente.

Procédures de vote

Dans l'ensemble, les opérations de vote ont été administrées avec efficacité par les membres des bureaux de vote, qui ont fait preuve d'une meilleure maîtrise des procédures que lors du référendum constitutionnel. Si les listes électorales étaient rarement affichées devant les bureaux de vote, la présence des chefs de centres de vote a toutefois contribué à orienter les électeurs vers leurs bureaux d'affectation. Les longues files d'attente observées à l'ouverture se sont ainsi résorbées au cours de la matinée. Les électeurs ont généralement pu exprimer leur choix librement, en la présence jugée non intrusive des forces de sécurité. Les dispositions visant à garantir le secret du vote ont toutefois fait l'objet d'écarts importants, en raison de l'étroitesse des isoloirs et des recours fréquents à une assistance au vote. Résultant d'une sensibilisation insuffisante et de la complexité des bulletins de vote, celle-ci a souvent fait intervenir les témoins, généralement mal identifiés comme tels, et accompagnant parfois les électeurs jusque derrière les isoloirs.

Certaines irrégularités ont résulté de l'application inégale de certaines procédures clés et des ajustements de dernière minute opérés par la CEI. Le recours intempestif aux *listes des omis* et *listes électorales spéciales* a constitué une des irrégularités les plus manifestes. La CEI avait établi ces listes complémentaires afin d'autoriser le vote des électeurs régulièrement inscrits, mais dont les données n'ont pu être retrouvées lors de la compilation des listes électorales¹⁰³. Dans un contexte où une grande quantité de cartes d'électeurs avaient pu être délivrées de façon frauduleuse à des personnes non éligibles, il apparaissait indispensable que le recours à ces listes s'accompagne d'un contrôle scrupuleux des numéros de série des cartes des électeurs concernés, seules preuves disponibles de l'enregistrement régulier de ces électeurs dans le centre de vote auquel ils se présentaient. Les observateurs ont néanmoins relevé que les bureaux de vote utilisant ces listes complémentaires ne correspondaient pas à l'inventaire, tel que publié par la CEI, de ceux habilités à y recourir. En outre, dans la majeure partie des cas, ces listes n'étaient pas correctement remplies et les vérifications nécessaires rarement appliquées. Les électeurs en question étaient en effet admis à voter sur seule possession d'une carte d'électeur, sans vérification du numéro de leur carte d'électeur.

Enfin, la liste des bureaux de vote a subi plusieurs modifications successives, jusqu'à la veille du scrutin. Cette dernière version n'a toutefois pas reflété la réalité observée le jour du vote : au lieu des 49 746 bureaux de vote annoncés, le nombre de bureaux repris lors de la compilation s'est élevé pour les élections présidentielles à 49 581 seulement, leur répartition géographique présentant également des incohérences significatives. Dans les provinces du Bandundu et du Kasai Oriental, le nombre de bureaux de vote repris dans la compilation étaient respectivement inférieurs de 133 et 162 aux nombres annoncés, alors que la Province Orientale, le Sud Kivu et le Bas Congo étaient dotés respectivement de 38, 17 et 23 bureaux supplémentaires. Dans certaines circonscriptions, le nombre de bureaux de vote pris en

¹⁰³ Cf. 7. Listes électorales

compte dans la compilation du scrutin présidentiel était, en outre, sensiblement différent de celui pris en compte pour le scrutin législatif, pourtant tenu simultanément.

Dépouillement

Les opérations de dépouillement ont généralement été conduites dans le calme et dans des conditions de régularité satisfaisantes. Dans la plupart des bureaux de vote observés, les agents ont procédé au dépouillement sans discontinuer, immédiatement après la clôture du vote, en dépit de la fatigue accumulée. La complexité des bulletins de vote et la simultanéité des deux scrutins ont rendu le dépouillement assez long. Le décompte des voix a été effectué de façon souvent scrupuleuse et transparente dans la plupart des cas, en présence de nombreux observateurs nationaux et témoins – ces derniers repartant souvent sans s'être vu remettre une copie certifiée du procès-verbal de résultat. La phase de compilation des résultats révélera ensuite de nombreuses variations dans la qualification des bulletins nuls d'un endroit à l'autre. Ces interprétations très inégales résultent de contradiction entre les textes de référence vulgarisés lors de la formation – terminée avant la publication tardive d'une circulaire de la CEI sur les cas de nullité et de validité des bulletins.

11.2 Scrutins du 29 octobre 2006

Conduits par la CEI avec efficacité, les scrutins du 29 octobre 2006 ont enregistré une participation importante, bien que sensiblement en baisse par rapport aux scrutins du premier tour et des législatives. En dépit du climat politique particulièrement délétère qui a marqué la période préélectorale, ils se sont généralement déroulés dans le calme, en dépit de quelques incidents sérieux ayant causé la mort de plusieurs personnes en Equateur et en Ituri¹⁰⁴. En participant largement aux scrutins, les femmes ont également confirmé leur forte implication dans le processus. La MOE UE a relevé une organisation logistique nettement meilleure que lors des précédents scrutins. Les fortes intempéries dans certaines provinces de l'ouest du pays et à Kinshasa ont cependant rendu les opérations plus difficiles.

Ouverture du scrutin

L'ouverture de nombreux bureaux de vote a été retardée par de fortes pluies sur l'ouest du pays, en particulier au Bandundu, au Bas Congo et à Kinshasa, et, plus rarement, par l'absence de matériel électoral dans quelques centres de vote du Kasai Occidental et de Kinshasa. Les agents électoraux ont toutefois su réagir avec efficacité, limitant à quelques heures les retards. Ailleurs, les bureaux de vote ont ouvert à l'heure prévue par la CEI. Les bureaux de vote étaient dotés du matériel électoral indispensable, les erreurs de livraison de bulletins de vote, en nombre insuffisant ou ne correspondant pas à la circonscription du BV, étant restées marginales. Dans l'ensemble, les procédures de contrôle à l'ouverture du scrutin ont été mieux suivies, malgré un décompte des bulletins reçus toujours défaillant.

Procédures de vote

Les observateurs de la MOE UE ont relevé dans l'ensemble une nette amélioration dans l'application des principales procédures de vote par rapport au scrutin précédent, en dépit de la persistance de certaines irrégularités – la diffusion tardive de clarifications apportées par la CEI ayant nuit à leur égale mise en œuvre à travers le territoire. Les observateurs ont ainsi de nouveau relevé l'utilisation souvent intempestive des *listes des omis* et *listes électorales spéciales* dont la distribution n'était pas conforme à l'inventaire publié par la CEI des bureaux de vote autorisés à y recourir. De façon encore plus prononcée qu'au premier tour, les *registres de dérogation* à l'usage des catégories d'électeurs habilités à voter en dehors de leur

¹⁰⁴ A Bumba (Equateur), des électeurs convaincus d'avoir découvert un cas de bourrage d'urne ont saccagé 6 bureaux de vote. Le scrutin a été réorganisé le 31 octobre. Des cas d'intimidation par des groupes armés et des indications de bourrage d'urne (relevées lors de la compilation) ont été rapportés à Gemena (Equateur). A Fataki (Ituri), un soldat ivre des FARDC a abattu 2 agents de la CEI. La population a ensuite détruit 9 centres de vote dans la zone. La CEI a cependant réussi à rouvrir 43 bureaux de vote le 2 novembre.

bureau de vote d'origine¹⁰⁵ ont fait l'objet d'un certain laxisme. Les *registres de dérogation* ont, dans de nombreux cas, été utilisés dans des proportions massives, très au-delà des cas prévus par la CEI. Enfin, les observateurs ont constaté que les *registres de dérogation* et les *listes des omis* ont souvent été utilisés de manière indifférenciée : de nombreux électeurs normalement autorisés à voter au titre des *listes électorales spéciales* et *listes des omis* ont ainsi été portés, de façon erronée, sur les *registres de dérogation*.

Contrairement aux incohérences relevées à l'occasion des scrutins du 30 juillet, le nombre de bureaux de vote ouverts, tel que repris dans la compilation des résultats de l'élection présidentielle, correspond en revanche à la liste officielle établie par la CEI un mois avant le scrutin, à l'exception de 31 bureaux de vote pour lesquels la CEI a apporté des explications détaillées à la Cour Suprême de Justice¹⁰⁶.

Dépouillement

Les opérations de dépouillement ont été conduites dans des conditions de régularité et de transparence satisfaisante dans la grande majorité des bureaux de vote observés. L'expérience acquise lors des scrutins du 30 juillet et la plus grande simplicité du bulletin de vote du second tour de la présidentielle ont sensiblement facilité les opérations. Dans l'ensemble, les agents électoraux ont montré une bien meilleure maîtrise des procédures, notamment dans la qualification des bulletins nuls.

11.3 Incidence du recours aux listes complémentaires

Le recours intempestif et souvent indifférencié aux listes électorales complémentaires (*listes électorales spéciales*, *listes des omis* et *registres de dérogation*) lors des scrutins des 30 juillet et 29 octobre a révélé des abus manifestes dans un grand nombre de bureaux de vote à travers le pays, en particulier dans l'Equateur et le Katanga. Les procédures de contrôle mises en place par la CEI pour l'utilisation des *listes électorales spéciales* et *listes des omis* ayant été très inégalement appliquées, une part significative des votes exprimés a ainsi échappé aux garde-fous indispensables à l'intégrité des scrutins. L'effort de transparence de la CEI sur les données détaillées de l'usage de ces listes, lors du second tour de l'élection présidentielle, a néanmoins permis à la MOE UE d'établir que les abus potentiels n'avaient pas été de nature à remettre en cause les résultats globaux des consultations. En raison de scores parfois serrés, ces irrégularités ont cependant pu compromettre la crédibilité de l'élection de quelques députés nationaux et provinciaux.

L'utilisation abusive des listes complémentaires constatée lors de l'observation des scrutins a également été mise en évidence par des taux de participation anormalement élevés dans certaines zones rurales enclavées où la domination d'une seule force politique était très nette, notamment dans le Katanga et l'Equateur¹⁰⁷. Dans quelques cas, les disparités constatées entre les taux de participation respectifs des scrutins pourtant tenus simultanément ont accentué le soupçon de cas localisés de fraude ou de bourrage d'urne pour l'un ou l'autre des scrutins, maquillés par la falsification de listes complémentaires¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Selon les dispositions de la loi électorale (art.59), les agents électoraux, témoins, observateurs, journalistes et fonctionnaires de l'Etat peuvent voter, par dérogation, dans les bureaux de vote où ils sont affectés. La CEI autorise également les femmes et enfants majeurs de militaires en déplacement à voter par dérogation.

¹⁰⁶ Le recours déposé par JP Bemba fait notamment référence au fait que 31 bureaux de vote mentionnés sur cette liste n'ont pas été repris dans la compilation des résultats. Les explications apportées par la CEI font état (i) du fusionnement de 10 bureaux, (ii) de la perte de 5 plis relatifs au scrutin présidentiel et (iii) de la non ouverture de 16 bureaux de vote. Ces informations ont été confirmées par les observateurs de la MOE UE.

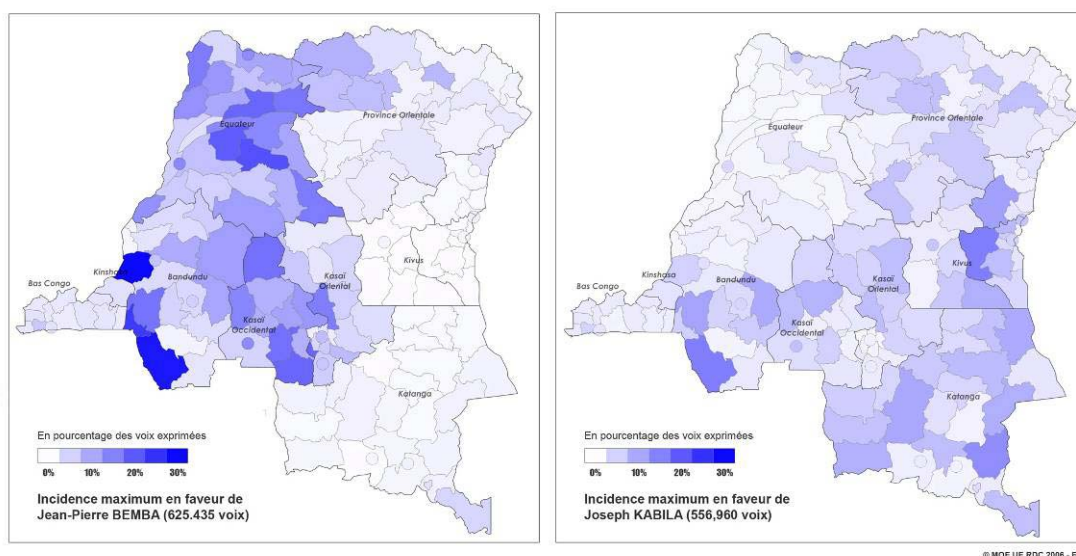
¹⁰⁷ Au second tour de l'élection présidentielle, notamment, le taux de participation est supérieur à 100% des électeurs inscrits dans les circonscriptions de Kungu, Libenge, Lisala (Equateur) et Kabongo (Katanga). Près de 4.000 bureaux de vote, essentiellement concentrés dans l'Equateur (1.774 bureaux) et dans le Katanga (1.153 bureaux), enregistrent des taux de participation supérieurs à 100%.

¹⁰⁸ Durant les opérations de compilation, les observateurs de la MOE UE ont relevé certains cas de listes ne portant aucune signature ou un nombre important de signatures présentant de grandes similarités.

Les *registres de dérogation* ont souvent été utilisés dans des proportions massives, bien au-delà des cas prévus par la CEI, et de façon encore plus prononcée lors du second tour. Si la majeure partie des votes par dérogation a été le fait des nombreuses personnes légitimement habilitées à y recourir¹⁰⁹, les observateurs de la MOE UE ont en outre relevé que les listes complémentaires ayant souvent été utilisées de manière indifférenciée, un grand nombre d'électeurs normalement autorisés à voter au titre des *listes électorales spéciales* et *listes des omis* ayant ainsi été portés, de façon erronée, sur ces *registres de dérogation*. L'usage des *registres de dérogation* traduit cependant des abus manifestes dans un grand nombre de bureaux de vote, en particulier dans les provinces de l'Equateur, du Katanga¹¹⁰ et, dans une moindre mesure, dans celles du Bandundu, de Kasai Occidental et du Sud Kivu.

Si l'absence de données détaillées a rendu impossible toute évaluation précise de l'incidence de l'utilisation abusive de ces listes sur les résultats des scrutins du 30 juillet, les écarts de voix très nets entre les trois candidats arrivés en tête lors du premier tour de l'élection présidentielle a néanmoins permis d'établir que ces irrégularités n'avaient pu altérer l'issue de ce scrutin¹¹¹. L'incidence d'un recours irrégulier aux listes complémentaires se pose en revanche avec plus d'acuité pour le scrutin législatif, la taille réduite des circonscriptions et le nombre de candidats en lice ayant souvent conduit à des écarts de voix très minimes.

Selon les chiffres publiés par la CEI pour le second tour de l'élection présidentielle, 1.103.041 électeurs ont voté sur les *registres de dérogation*, et 291.214 autres sur les *listes électorales spéciales* et *listes des omis*. La mise à disposition par la CEI des données détaillées par bureau de vote de l'utilisation des listes complémentaires lors du second tour de l'élection présidentielle a permis à la MOE UE d'en effectuer une analyse approfondie – et de calculer, bureau de vote par bureau de vote, l'incidence maximale de l'utilisation légitime ou non de ces listes sur les résultats de l'un et l'autre des deux candidats (Cf. ANNEXE1 – *Incidence du recours aux listes complémentaires*).



¹⁰⁹ 937.732 au second tour, selon les données publiées par la CEI, dont près de 260.000 agents électoraux, 559.500 témoins de partis politiques, 111.294 observateurs nationaux. Le nombre de fonctionnaires en mission et celui des épouses et enfants de militaires n'ont jamais été rendus disponible.

¹¹⁰ A Gemena (Equateur) notamment, au second tour de l'élection présidentielle, de nombreux étudiants et marchands ont voté par dérogation en violation de la loi électorale et des clarifications ultérieures apportées de la CEI. A Kamina (Katanga), un usage frauduleux de l'accréditation d'observateurs nationaux a été relevé. Ces deux localités ont enregistré une moyenne record de votes par dérogation et les résultats des urnes ont profité exclusivement à l'un ou l'autre candidat.

¹¹¹ La CEI n'a jamais publié les données détaillées par bureau de vote de l'utilisation de ces listes lors des scrutins du 30 juillet. Quelques jours avant la tenue des scrutins du 29 octobre, elle a néanmoins communiqué le nombre total des électeurs ayant voté au titre des listes d'omis : 375.000. Le nombre d'électeurs ayant voté au titre des registres de dérogation n'a pas été communiqué mais peut être estimé aux environs de 800.000.

Il résulte de cette analyse que, dans l'hypothèse absurde où un même candidat aurait tiré le plus grand avantage d'un recours abusif aux *registres de dérogation*, *listes des omis* et *listes électorales spéciales* dans tous les bureaux de vote du pays, l'incidence maximale ne pourrait en aucun cas dépasser 625.435 voix en faveur de Jean-Pierre Bemba et 556.960 voix en faveur de Joseph Kabila. L'incidence réelle des abus constatés est, de toute évidence, très en deçà des maximums théoriques calculés ici (cf. *annexe 1*).

L'écart final de voix entre le vainqueur de l'élection présidentielle et son concurrent s'étant établi à 2.600.000, selon les résultats définitifs annoncés par la CSJ, ces irrégularités n'ont pas pu modifier l'issue du scrutin présidentiel. Comme pour les élections législatives, en revanche, l'incidence d'un recours irrégulier aux listes complémentaires se pose avec beaucoup plus d'acuité pour les élections provinciales, les écarts de voix étant souvent minimes.

11.4 Rôle des témoins des partis politiques

La forte mobilisation des témoins des partis politiques a permis d'assurer une représentation pluraliste dans la majorité des bureaux de vote observés, contribuant incontestablement à renforcer la crédibilité des scrutins. L'importance de cette mobilisation ne s'est cependant pas toujours traduite par un contrôle totalement effectif, compte tenu des déséquilibres régionaux en faveur de l'un ou l'autre des candidats, de certains cas d'obstruction par les présidents de bureaux de vote et, plus généralement, du manque de formation des personnes déployées.

En dépit de la qualité du programme de formation réalisé avec l'appui du *National Democratic Institute* (NDI), les structures politiques ne disposaient pas de moyens suffisants pour mettre en place un système de recrutement, de formation et de rémunération adéquat de l'ensemble de leurs représentants dans les bureaux de vote. Les témoins n'ont pas toujours pris l'entière mesure de leurs responsabilités dans le contrôle de l'intégrité des résultats des scrutins ou la constitution de pièces en vue de recours potentiels. À l'issue du dépouillement, ils se sont souvent contentés de relever les résultats, omettant de réclamer la copie certifiée des procès-verbaux qui leur était destinée. Ils n'ont que rarement fait porter leurs objections sur les procès-verbaux des opérations de vote et de dépouillement. La centralisation des procédures d'accréditation pour le second tour de l'élection présidentielle n'ayant pas permis à la CEI d'effectuer les contrôles nécessaires, certains électeurs radiés ou déplacés ont été accrédités comme témoins dans le seul but d'accéder au vote par dérogation¹¹².

Les observateurs de la MOE UE ont constaté une implication excessive des témoins des partis politiques, souvent en l'absence d'une claire identification de leur statut, dans l'assistance au vote, allant jusqu'à accompagner les électeurs jusque derrière l'isoloir. Dans les bureaux où l'on relevait une présence déséquilibrée pour l'un ou l'autre des candidats, cette assistance est susceptible d'avoir influencé le choix des électeurs.

11.5 Rôle des observateurs nationaux

La mobilisation également importante d'une observation nationale non partisane représentait une garantie supplémentaire de la régularité des scrutins. Selon les données communiquées par la CEI, plus de 111 000 accréditations ont été distribuées à l'occasion des scrutins du 29 octobre. Regroupant 24 réseaux d'observation, le *Cadre de concertation de la société civile pour l'observation des élections*, a fourni les effectifs les plus nombreux, avec près de 57 000 observateurs nationaux à travers le pays. Les réseaux issus de la société civile et des confessions religieuses ont souvent mené un travail de formation important. Certains réseaux bénéficiant d'un partenariat international (*International Foundation for Election Systems*,

¹¹² Selon les données fournies par la CEI, les deux candidats présidentiels ont demandé l'accréditation de 200.180 témoins pour le deuxième tour, sans jamais en fournir la liste. Certaines irrégularités ont été relevées : à Lubumbashi notamment, les électeurs radiés ou déplacés ont été ouvertement appelés à s'accréditer comme témoins du PPRD pour pouvoir voter sur les registres de dérogation.

National Democratic Institute, Electoral Institute of Southern Africa) se sont généralement distingués par une certaine maîtrise des outils méthodologiques de l'observation électorale.

La présence des observateurs nationaux a été particulièrement forte lors des opérations de dépouillement. Par manque de moyens matériels, le déploiement des observateurs nationaux a été généralement concentré dans les principaux centres urbains et s'est essentiellement limité aux jours des scrutins. Un nombre restreint de réseaux d'observation nationale a pu maintenir une présence continue durant les opérations de compilation des résultats dans les Centres locaux de compilation des résultats (CLCR). L'accès des observateurs nationaux à l'ensemble des étapes de la compilation a par ailleurs été occasionnellement rendu plus difficile par la résistance de certains membres de CLCR. Certaines initiatives développées par le *Cadre de concertation de la société civile*, comme la mise en commun des relevés de résultats recueillis lors du dépouillement pour assurer un contrôle des résultats officiels, pourraient être menées à terme publiquement.

12. Etablissement des résultats

12.1 Transmission des plis électoraux

Les opérations de centralisation des plis de résultats en provenance des centres vote ont été sérieusement perturbées, lors des scrutins du 30 juillet, par les difficultés de mise en œuvre d'un plan de ramassage inadapté. Ces difficultés ont été particulièrement aiguës à Kinshasa, en raison de la confusion sur la destination des plis, d'abord acheminés vers les bureaux de liaison, qui ne disposaient pas de capacités de stockage adapté. Dans une désorganisation complète, des incidents sérieux ont touché deux bureaux de liaison de Kinshasa, menant à la destruction par le feu de centaines de plis¹¹³. Dans de nombreux cas, des pièces sensibles ont été perdues durant le transport, en raison d'un conditionnement insuffisamment résistant, ou stockées sans tri préalable, ce qui a entraîné leur détérioration. Certaines procédures de réconciliation, telles que la vérification du nombre de bulletins utilisés et non utilisés, ont de ce fait été rendues impossibles. Les opérations de compilation ont ainsi démarré tardivement, en particulier dans les CLCR de la capitale.

Lors des scrutins du 29 octobre, la MOE UE a relevé une nette amélioration du processus de ramassage des plis dans l'ensemble du pays, et en particulier à Kinshasa où le plan de ramassage avait été rationalisé. Une meilleure planification et l'utilisation d'emballages plus résistants ont permis aux chefs de centre de vote de transporter les plis avec beaucoup plus de facilité et de stocker le matériel les précautions nécessaires à leur conservation.

12.2 Compilation des résultats

Scrutins du 30 juillet

La mise en place tardive des 62 CLCR, notamment en matière d'équipement et de formation du personnel, a retardé de deux ou trois jours le démarrage effectif des opérations de compilation des résultats des scrutins du 30 juillet. Les étapes de la compilation ont ensuite pu se dérouler de façon généralement ordonnée, malgré quelques incidents isolés et des problèmes d'interprétation des procédures relatives au redressement des procès-verbaux. Les

¹¹³ Dans le BL de N'Djili (Kinshasa), les restes calcinés de centaines de plis, contenant des pièces essentielles à la vérification de l'intégrité des résultats, ont été découverts. Par communiqué de presse, la CEI a qualifié cet acte d'«irresponsable». Des enveloppes contenant des procès et des fiches de résultats ont été aussi retrouvées ouvertes et vides. La CEI a aussi annoncé la constitution d'une commission d'enquête, à laquelle les missions d'observation électorales internationales ont demandé à avoir accès – sans succès. Un incident similaire a été constaté au point de collecte du BL de Limete (Kinshasa), sans qu'aucune communication ne soit faite par la CEI.

réticences initiales de certains CLCR à accorder l'accès et une liberté de circulation suffisante aux observateurs nationaux et internationaux ont nui à la transparence du processus¹¹⁴.

Les connaissances parfois lacunaires des agents sur le champ de compétences des CLCR ont conduit à un nombre important d'irrégularités, notamment la requalification en grand nombre de bulletins déclarés nuls lors du dépouillement. Alors que les CLCR n'étaient compétents que pour traiter les erreurs matérielles, certains ont effectué des corrections après avoir constaté des irrégularités de fond, portant notamment sur la validité des bulletins¹¹⁵. Outre que certains éléments essentiels de compatibilité électorale n'ont pas été rendus disponibles au public, comme les données concernant l'utilisation des listes électorales complémentaires, une évaluation précise de l'intégrité des résultats a été rendue difficile par les incertitudes sur le nombre de bureaux de vote ayant effectivement ouvert le jour du scrutin¹¹⁶. Enfin, contrairement aux engagements pris, l'accès au Centre National de Traitement de Résultats (CNCR) a été interdit aux observateurs qui s'y sont présentés pour procéder au suivi de la validation des résultats communiqués par les CLCR¹¹⁷.

Scrutins du 29 octobre

L'organisation des opérations de compilation pour les scrutins du 29 octobre a bénéficié d'une sensible amélioration dans la majeure partie des Centres locaux de compilation des résultats (CLCR). Les observateurs de la MOE UE ont en effet assisté au progrès rapide des opérations de compilation. L'accès des témoins de partis politiques et observateurs aux CLCR est généralement garanti dans tous les sites observés par la MOE UE, en dépit de quelques difficultés initiales¹¹⁸ et certaines limitations regrettables quant à la liberté de circulation dans les locaux ou la possibilité d'interroger les agents électoraux.

L'expérience acquise lors du premier tour et les clarifications fournies durant une formation supplémentaire organisée à la veille du début des opérations, a permis une meilleure compréhension du rôle des agents notamment sur la requalification des bulletins et sur la définition des erreurs matérielles. Certaines approximations, trahissant parfois une tendance à la précipitation chez les agents électoraux et les témoins de partis politiques, ont cependant été relevées par les observateurs dans certains CLCR. À l'inverse, certains des CLCR les plus rigoureux ont parfois appliqué de manière trop tatillonne les limitations à l'observation, rendant ponctuellement difficile le suivi de toutes les opérations de saisie par les témoins et les observateurs. Les vérifications de procès-verbaux se sont essentiellement limitées à de simples contrôles arithmétiques. Le professionnalisme de la majeure partie des agents de la CEI a permis de mettre au jour certaines tentatives de fraude¹¹⁹. Les activités de deux CLCR de Kinshasa ont ainsi été perturbées par la découverte de sérieuses irrégularités commises par plusieurs agents électoraux¹²⁰. D'autres difficultés matérielles et techniques ont aussi été relevées, mais sans conséquences sérieuses sur les opérations de compilation.

¹¹⁴ Suite aux nombreuses demandes qui lui ont été adressées à ce sujet, la CEI a tardivement réagi pour faciliter l'accès des observateurs. Le 10 août, à la veille du départ de la plupart des observateurs internationaux, une note circulaire a été rendue publique pour l'établissement des procédures d'observation dans les CLCR.

¹¹⁵ Les variations importantes (entre 2 et 20% selon les CLCR), constatées dans le nombre de bulletins nuls ont conduit à de nombreuses requalifications par les CLCR, qui ont procédé à la modification de procès-verbaux – parfois de façon grossière, outrepassant ainsi leurs prérogatives.

¹¹⁶ Cf. 8.4 Préparatifs logistiques et administratifs

¹¹⁷ La CEI a organisé des visites guidées pour la presse, pour les confessions religieuses et pour les observateurs nationaux et internationaux. La visite s'est déroulée dans le poste de vérification du CNCR et malgré les demandes d'observation des opérations au sein du Centre National des opérations, où s'effectuaient les réelles vérifications des résultats en provenance des 62 CLCR, l'entrée a été interdite.

¹¹⁸ A Kenge (Bandundu), durant les premiers jours de compilation, des témoins du MLC n'ont pas pu accéder au CLCR. Les observateurs de la MOE UE ont également rencontré quelques difficultés initiales à Bunia (Province Orientale), résolues après intervention de la mission auprès de la CEI.

¹¹⁹ Plusieurs tentatives de fraude par des agents de la CEI ou des témoins ont été observées au cours de la compilation, notamment à Kinshasa et à Mbuji Mayi. Les responsables ont été remis à la police.

¹²⁰ Sur plainte de témoins du MLC soupçonnant une falsification des résultats dans le CLCR de Kinshasa 2, la police a procédé à l'interrogation de deux agents, dont un membre du bureau. Après vérification et recompte des bulletins, il apparaît que les résultats de 383 plis ont effectivement été falsifiés. Les agents incriminés ont

12.3 Annonce de résultats provisoires

Sur recommandation notamment de la MOE UE, la CEI a procédé à l'affichage, dans les CLCR et sur Internet, des résultats partiels décomposés par Bureau de vote, pour les élections présidentielles et provinciales. Cette mesure de transparence était de nature à permettre une vérification progressive des résultats par les observateurs et les partis politiques notamment, ces derniers pouvant procéder à la confrontation des résultats tels qu'affichés à ceux des procès-verbaux recueillis par leurs témoins à l'issue du dépouillement.

La CEI n'a en revanche jamais rendu publics les résultats détaillés par bureau de vote des élections législatives, en dépit des demandes formulées notamment par la MOE UE. Le mécanisme de validation des résultats des CLCR par le Centre national de compilation des résultats (CNCR) sous le contrôle du bureau de la CEI, a en outre suscité des interrogations : ses modalités n'ont été définies que très tardivement par la CEI, pendant l'élaboration des résultats des premiers scrutins. La CEI a maintenu une relative opacité sur les modalités du « contrôle de cohérence ». Limité, selon les explications fournies, à la vérification du nombre de bureaux compilés et du total des votants, celui-ci a conduit à certaines rectifications sans consultation des pièces conservées dans les provinces. Les décisions du CNCR n'ont jamais fait l'objet de publication, alors que des procès-verbaux devraient être dressés pour toute modification¹²¹. Lors du premier tour de l'élection présidentielle, les CLCR devaient attendre la validation des résultats par le CNCR avant de les afficher. L'ordre dans lequel ces résultats étaient publiés a été très controversé dans la mesure où il ne correspondait pas à l'ordre dans lequel les opérations de compilation étaient achevées. Les résultats publiés en premier étaient ceux de circonscriptions très largement acquises à Joseph Kabila, contribuant à une montée des tensions, et alimentant les critiques selon lesquelles ceci visait à imposer, dans l'opinion, la victoire du président sortant.

La publication progressive des résultats a pris un aspect particulier lors du deuxième tour de l'élection présidentielle, en raison de la tension régnant entre les deux clans¹²². La mise en place de réunions quotidiennes entre les mandataires de haut niveau des deux candidats et les présidents de la CEI et de la Haute autorité des médias (HAM), en présence du Représentant spécial William Swing, a permis leur engagement constructif dans le processus d'établissement des résultats et a contribué à assainir le climat. Chaque groupe de résultats publiés a été discuté progressivement, permettant aux deux candidats de saisir la CEI de façon directe. Ce cadre de concertation a permis un aplanissement progressif des litiges par la confrontation des chiffres. Suivant la publication de chaque tranche de résultats partiels, détaillés par bureau de vote, les deux parties disposaient d'un délai de 48 heures pour formuler leurs objections, auxquelles la CEI devait répondre dans un délai identique.

L'absence des représentants de l'UpN à la réunion du 14 novembre et le communiqué du même jour dans lequel celle-ci remettait en cause le processus d'établissement des résultats et insinuait la victoire de Jean-Pierre Bemba a incité la CEI à publier, dès le lendemain soir, les résultats provisoires complets, confirmant la victoire de Joseph Kabila par plus de 58% des voix, avec près de 2.600.000 voix d'écart. Faisant soudain l'économie du délai de consultation mis en place dans le cadre des concertations, cette annonce anticipée, le 15 novembre, a pris de court la majeure partie des acteurs politiques et du public congolais. Jean-Pierre Bemba a introduit, le 18 novembre, un recours en contestation des résultats provisoires de l'élection présidentielle devant la Cour Suprême de Justice.

été arrêtés et remplacés. Dans le CLCR de Kinshasa 3, un agent aurait également manipulé les résultats de plusieurs bureaux en faveur d'un parent candidat.

¹²¹ Plusieurs candidats se sont plaints, devant la CSJ, que les résultats avaient été modifiés entre la fin de la compilation et l'affichage. Voir § 7.3.

¹²² Voir Section II. Contexte politique.

13. Administration du contentieux

L'administration du contentieux post-électoral a monopolisé les travaux de la Cour Suprême de Justice (CSJ), saisie de plus de 360 cas, entre le 20 août et le début de l'année 2007. Les incidents de fin août 2006, et l'attaque du siège de la CSJ le 21 novembre, ont contribué à placer les travaux de la Cour Suprême de Justice dans un climat tendu et des conditions matérielles difficiles.

Près de deux tiers des recours déposés dans le cadre du contentieux des élections législatives n'ont pas fait l'objet d'un examen sur le fond en raison de leur irrecevabilité, et ce, en dépit des éléments indiquant des irrégularités susceptibles d'avoir eu une incidence importante sur les résultats de certaines circonscriptions. La CSJ ayant adopté une conception relativement restrictive de son rôle dans l'établissement des résultats, le manque de préparation des partis politiques et des candidats a ainsi restreint l'efficacité du contrôle judiciaire de l'intégrité des scrutins. Compte tenu des faiblesses fonctionnelles du système judiciaire congolais, les délais extrêmement courts pour l'examen du contentieux ont limité de fait les possibilités de vérification, et contribué à alimenter les contestations politiques des résultats définitifs. L'examen des recours déclarés recevables a cependant permis de procéder, pour certaines quelques circonscriptions, à la correction des erreurs ou à l'annulation des scrutins lorsque des irrégularités flagrantes avaient été constatées.

13.1 Contentieux de l'élection présidentielle

Premier tour de l'élection présidentielle

Les affrontements violents qui ont accompagné, à Kinshasa, l'annonce des résultats provisoire du premier tour de l'élection présidentielle, le 20 août 2006, ont conduit à la suspension du délai d'introduction de recours en contestation pendant trois jours, en raison de la paralysie de la capitale. Entre le 25 et le 28 août, la CSJ a reçu huit requêtes en contestation des résultats. Celle-ci a rendu toutes ses décisions avant le 4 septembre 2006, conformément à la loi électorale. Outre un recours rejeté pour incompétence de la Cour¹²³, cinq ont été jugés irrecevables, pour défaut de qualité ou défaut d'intérêt¹²⁴ du requérant, et deux recevables mais non fondés, pour absence de preuve des griefs soulevés¹²⁵. On notera que le recours le plus détaillé et documenté, introduit par Azarias Ruberwa pour le RCD, a été jugé irrecevable en raison de l'absence dans le dossier d'un mandat par le comité exécutif de son parti, seul habilité à introduire un recours d'après les statuts du RCD.

La CSJ n'a pas prononcé les résultats définitifs du premier tour de l'élection présidentielle immédiatement après épuisement du contentieux, en raison de l'introduction de deux recours en inconstitutionnalité du calendrier de la CEI qui fixant le deuxième tour ainsi que les élections provinciales au 29 octobre 2006¹²⁶, soit au-delà du délai de 15 jours prévu par la

¹²³ Sur une question de conformité de la loi électorale à la Constitution (CSJ, RCE 006, affaire Kikukama).

¹²⁴ Certains requérants contestant des élections dont ils n'étaient pas candidats.

¹²⁵ CSJ, 4 septembre 2006, RCE 003, affaire Olenghankoy, le requérant n'apporte aucune preuve des faits soulevés, à savoir : l'absence des témoins FONUS provoquée de manière intentionnelle, vote par procuration ou incitation à voter en faveur du candidat Joseph Kabila à Lodja, Kinshasa, Kalemie et autres, réduction intentionnelle et falsification des totaux au détriment du candidat Olenghankoy (Kamina, Kikwit, Kananga, Mwene-Ditu), l'ouverture de bureaux de vote non prévus, le dédoublement des numéros des cartes d'électeurs, l'absence de transmission des enveloppes distinctes, dûment identifiées, des bulletins de vote et de procès-verbaux de dépouillement, le non affichage des résultats immédiatement après dépouillement, et des cas de bourrages d'urnes (bulletins excédentaires). D'autre part, la CSJ a notamment précisé qu'une contestation portant sur le refus des membres du bureau de remettre les copies des procès-verbaux de dépouillement aux témoins de candidats était infondée si une preuve de leur demande n'était pas fournie...

¹²⁶ Le premier recours, introduit par Ghislain Demofike, relayait la demande du Président Kabila, qui insistait sur la nécessité d'organiser le deuxième tour de l'élection présidentielle dans le délai de 15 jours prévu par la Constitution – mais techniquement irréalisable. Le second recours était introduit par l'UDPS-Bossassi (distinct de l'UDPS d'Etienne Tshisekedi dont il revendique le sigle).

Constitution¹²⁷. Après avoir jugé inconstitutionnel le calendrier électoral, la CSJ a néanmoins répondu positivement, le 15 septembre 2006, à une requête de la CEI en report du deuxième tour. Constatant qu'un dépassement du délai constitutionnel de 15 jours pour la tenue d'un deuxième tour ne pouvait affecter la régularité de l'élection, la CSJ motivait sa décision en invoquant des circonstances particulières, l'organisation des scrutins impliquant des difficultés matérielles et logistiques exceptionnelles. Elle accordait ainsi une prolongation de 50 jours à compter du lendemain de la proclamation des résultats définitifs, à laquelle elle procédait le même jour, dans une autre décision.

Second tour de l'élection présidentielle

Le MLC a introduit, le 18 novembre, un recours en contestation des résultats provisoires du second tour de l'élection présidentielle. Interrompue par la prise d'assaut et l'incendie de la CSJ par des militants du MLC, l'instance s'est déroulée dans un climat extrêmement tendu. La requête du MLC abordait certains points pertinents, tels que l'exclusion de témoins du MLC de bureaux de vote et l'utilisation abusive des listes de dérogation¹²⁸, sans toutefois avancer une argumentation solide (manque de précision des faits allégués, utilisation de quelques cas d'exemples pour démontrer des fraudes supposées massives, référence à des chiffres non explicités et manifestement exagérés, absence d'explication à l'audience). Evoquant la planification d'une fraude systématique et massive par l'établissement des *listes des omis* et *listes spéciales* dont elle avait pourtant officiellement avalisé le principe¹²⁹, la formation de Jean-Pierre Bemba a avancé le nombre surprenant de « 2.194.469 électeurs fictifs ayant exprimé leur suffrage frauduleusement au détriment du candidat du MLC ». Dans sa requête, le MLC demandait en outre à la CSJ, non de décider de l'annulation du scrutin, mais de Jean-Pierre Bemba élu Président de la République, sans expliciter l'éventuelle incidence des fraudes évoquées sur le nombre de voix attribuées aux deux candidats.

Au terme d'une instruction contestée, la Cour Suprême de Justice (CSJ) a rendu deux arrêts, le 27 novembre dans la soirée, l'un portant sur la requête en contestation des résultats, l'autre proclamant les résultats définitifs de l'élection présidentielle¹³⁰. La CSJ a rejeté l'ensemble des griefs soulevés, avec un raisonnement conforme à sa jurisprudence, statuant sur les pièces fournies par les requérants sans nécessairement approfondir l'examen sur le fond par des mesures d'instruction. Elle n'a en outre que partiellement répondu à la question de l'utilisation des *listes des omis* et *registres de dérogation*, en s'appuyant sur la régularité de leur établissement pour en déduire l'absence d'incidence sur le scrutin – sans égard pour les abus effectivement constatés dans leur utilisation. En dépit de ces faiblesses, elle a valablement conclu, sur le fond, au rejet de la requête du MLC. La CSJ a rendu définitifs les résultats provisoires et déclaré Joseph Kabila élu Président de la République.

13.2 Contentieux des élections législatives

Après l'annonce des résultats provisoires des élections législatives, le 7 septembre 2006, près de 350 recours ont été enregistrés au greffe de la CSJ. A l'expiration du délai légal de deux mois pour l'examen de ce contentieux, moins de la moitié des recours avaient été traités. Ce délai s'est avéré trop court compte tenu des capacités de la CSJ, seules deux Chambres pouvant siéger simultanément. L'incendie du bâtiment et la destruction de nombreuses pièces du contentieux, le 21 novembre, ont considérablement aggravé son retard.

Plus de la moitié des recours portaient sur les résultats de circonscriptions de la capitale. Certains émanaient de candidats qui, sous l'effet des règles d'attribution des sièges, n'ont pas

¹²⁷ Art. 71 de la Constitution.

¹²⁸ Voir *supra*, parties portant sur le déroulement des scrutins et la question des listes électorales.

¹²⁹ Voir Section II. Contexte politique. L'Union pour la Nation avait signé un accord déclarant son approbation du processus électoral.

¹³⁰ Les avocats du MLC affirment avoir tenté, durant la journée, d'introduire une requête de réouverture des débats, et avoir été empêchés par les militaires de faction d'accéder au Greffe. Ils auraient pu le faire en début d'audience, mais se sont abstenus d'y assister.

été déclarés élus malgré un score supérieur, parfois de 4 fois, à celui du candidat élu, et ne relevaient donc que d'un manque de compréhension, par les requérants, des complexités du système électoral. Une proportion importante de requérants soulevait, en revanche, des griefs sérieux, et certains d'entre eux avaient effectivement manqué d'être élus à quelques voix près. Les mandats des députés des circonscriptions où la MOE UE avait relevé des irrégularités importantes étaient contestés devant la Cour, parfois par plusieurs candidats d'une même circonscription¹³¹. Les griefs soulevés concernaient parfois des erreurs matérielles, mais consistaient pour une majorité de cas en des accusations de fraudes, avant et pendant les scrutins¹³², et durant la phase d'élaboration des résultats¹³³.

La majorité des requêtes soumises à la CSJ ont été rejetées pour irrecevabilité, la Haute juridiction ayant procédé à un contrôle particulièrement strict de cet aspect, et les candidats et partis politiques n'ayant pas préparé les recours de façon suffisante. Un nombre important de requérants n'avaient en effet pas qualité à agir, car ils avaient introduit des recours en leur nom et non par l'intermédiaire de leurs partis politiques, dûment mandatés à cet effet¹³⁴. Il semble pourtant que la CSJ ait dérogé à son formalisme en décidant de l'invalidation du mandat d'un député indépendant à Bumba, dans l'Equateur, au profit d'un candidat PPRD, sans que la qualité du requérant n'ait fait l'objet du même examen¹³⁵. Sur le fond, les recours présentés étaient en général faiblement étayés en éléments de preuve, ce qui a conduit au rejet de la plupart des requêtes¹³⁶. A ce titre, le délai particulièrement court de 3 jours à compter de la publication des résultats provisoires par la CEI a certainement pénalisé les candidats et leurs conseils. Surtout, l'absence de résultats détaillés par bureaux de vote a rendu difficile la préparation de recours documentés. L'impossibilité de disposer de témoins dans la totalité des bureaux de vote, rendait alors impossible toute contestation précise des scores publiés par circonscription, sauf si les PV récoltés suffisaient à démontrer un score supérieur au total des voix obtenues. Certains candidats ont d'ailleurs découvert leur défaite seulement au moment de l'annonce de la liste des députés élus, après des rectificatifs effectués par le Centre national de compilation des résultats (CNCR) dans le cadre de son contrôle de cohérence.

La CSJ a partiellement pallié l'absence de résultats détaillés en offrant un accès aux pièces fournies par la CEI. Manifestant une volonté de respect du contradictoire, elle a parfois invité les requérants ainsi que les candidats élus des circonscriptions électorales visées par des contestations à assister à la vérification des résultats à partir des procès-verbaux et des fiches de résultats déposés au greffe de la Cour. Ces vérifications n'ont toutefois été offertes qu'à

¹³¹ A Kenge par exemple, où le Ministre de l'intérieur Théophile Mbemba a été déclaré élu, les nombres de voix obtenues n'ont pas été publiés, 4 candidats ont introduit des recours contestant les résultats. Selon le MLC, les témoins de ces partis n'auraient pas pu accéder aux CLCR dans les premiers jours de la compilation. Dans d'autres circonscriptions concernées par des recours, telles que celles de Boende, Lusambo, Lodja, Kavumu, des incidents avaient troublé la phase de compilation, et les observateurs de la MOE UE ont relevé des éléments indiquant des irrégularités.

¹³² Violation des dispositions légales portant sur la campagne, existence de BV fictifs. Cas d'utilisation abusive des listes de dérogation, cas de bourrage d'urnes, d'intimidation et d'interférence des témoins et des agents électoraux dans le vote des électeurs, notamment analphabètes, quelques cas de délocalisations des BV qui ont empêché les électeurs de voter.

¹³³ Nombreux cas de refus de remettre des procès verbaux et des fiches des résultats aux témoins des candidats, nombreuses affaires faisant état de différences entre les nombres de voix des résultats publiés par la CEI et ceux obtenus après la sommation des résultats affichés aux bureaux de vote et aux centres locaux de compilation des résultats, cas de falsification des résultats.

¹³⁴ Dans la majorité des cas cependant, l'irrecevabilité pour défaut de qualité est simplement due à l'absence de pièces justificatives, comme les statuts des partis politiques, ou une erreur, manifestement, sur la personne habilitée à agir en justice pour le parti politique.

¹³⁵ La CSJ procédait dans la majorité des cas au contrôle du statut du parti politique requérant, afin de déterminer si la personne formant le recours était dotée d'un mandat.

¹³⁶ Requête RCE/AN/KN/187 introduite par Camille Kangomo, candidat indépendant dans la circonscription de Kinshasa II, déclarée non fondée dans un arrêt du 8 novembre 2006. Le requérant évoquait la difficulté rencontrée pour accéder à la liste des résultats provisoires publiés par la CEI pour vérification des voix lui attribués, et Requête RCE/AN/KO/160 portant sur l'élection à Dibaya au Kasai Occidental, rejetée pour absence de preuve dans un arrêt du 14 novembre 2006.

certaines des requérants, affectant ainsi le principe d'égalité devant la justice¹³⁷. Autre élément de procédure contestable, la notification des audiences n'a pas été effectuée selon les formes prescrites par la loi¹³⁸, même si elle n'a porté préjudice qu'à un nombre limité de candidats.

Dans les affaires où des fiches de résultats étaient versées au dossier, la CSJ a procédé à des vérifications de façon presque systématique qui ont pu conduire à un examen plus approfondi des griefs soulevés¹³⁹. L'absence de procès-verbaux de résultats dans les dossiers constitue la cause principale de rejet d'une grande partie des contestations. Celle-ci était due, selon les requérants, au refus de délivrance des procès-verbaux et fiches de résultats opposé à leurs témoins, ces derniers n'ayant pu en apporter la preuve par des plaintes et déclarations auprès d'officier de police judiciaire en raison du climat de menace dans lequel ils se trouvaient. Ce type de cas est confirmé dans certaines circonscriptions par les observations de la MOE UE¹⁴⁰. Dans l'ensemble néanmoins, la faible quantité de procès-verbaux en possession des candidats et partis politiques résulte le plus souvent de la passivité de leurs témoins, dont la formation s'est avérée, sur ce point, défailante.

Elle a parfois rendu des décisions surprenantes, recalculant les résultats d'une circonscription en retranchant ceux des bureaux de vote dans lesquels elle estimait que les irrégularités commises avaient eu une incidence déterminante¹⁴¹, au lieu de signifier à la CEI l'annulation partielle des résultats pour l'organisation d'un nouveau scrutin¹⁴². Dans le cadre de l'examen de recours portant sur la circonscription de Kenge, où de nombreux éléments remettaient en question l'intégrité du scrutin, la CSJ a statué alors l'absence ou le caractère illisible de certains procès-verbaux à sa disposition auraient dû l'inciter à demander à la CEI de lui fournir d'autres copies des pièces, selon la procédure légale¹⁴³. Dans une autre occurrence, la CSJ a conclu à l'absence de fondement d'une contestation après des vérifications qui n'ont pas pris en compte un nombre significatif de plis manquants¹⁴⁴.

Hormis les cas évoqués ci-dessus, les autres décisions sur le fond semblent en revanche avoir été prises d'après une procédure et un raisonnement conformes à la loi et aux principes de droit. Constatant des irrégularités manifestes, la CSJ a annulé dans leur totalité les scrutins des circonscriptions de Mweka, et de Befale (Equateur)¹⁴⁵, demandant à la CEI de procéder à de nouveaux scrutins. Après un certain nombre de recomptes, elle a également corrigé des

¹³⁷ Les séances de vérifications des pièces aggravant les retards de la CSJ dans l'examen du contentieux des législatives, la Haute juridiction a renoncé à les poursuivre.

¹³⁸ Des annonces radiophoniques ont parfois été utilisées au lieu d'une notification écrite.

¹³⁹ Requête RCE/AN/KO/038, introduite par Malangu Muabila, candidat indépendant dans la circonscription de Kabinda, au Kasai Oriental. Arrêt non rendu fin décembre 2006, Requête RDC/DN/KN/053, introduite par le Parti Travailleurs Libéral (PTL), pour la circonscription de Kasongo-Lunda.

¹⁴⁰ Dans le Katanga (Lubumbashi, Kamina), à Kinshasa, et en Province Orientale (Bunia).

¹⁴¹ Dans la circonscription de Miabi (Kasai Occidental), où les résultats de certains BV étaient contestés (violences, menace et remplacement de témoins), la CSJ a retranché aux résultats ceux de ces BV. Dans la circonscription de Lomela (Kasai Oriental), la CSJ a retranché « de façon équitable » des voix aux différents candidats dans les BV où une utilisation abusive des registres de dérogation avaient été constatés.

¹⁴² Article 76 de la loi électorale.

¹⁴³ Article 53 des Mesures d'Application de la loi électorale : « En cas de contestation des résultats des élections, la Cour Suprême de Justice, la Cour d'Appel, le Tribunal de Grande Instance ou le Tribunal de Paix, selon le cas, peut demander les documents électoraux requis pour la solution du litige. »

¹⁴⁴ Requête RCE/DN/KN/021, introduite par J.M. Bamporiki, candidat indépendant dans la circonscription de Kabare, au Sud Kivu. Dans sa requête, le candidat déclaré perdant notait que les résultats de la circonscription de Kabare avaient disparu du site Internet de la CEI au cours du week-end du 2 au 3 septembre 2006. Dans un arrêt du 9 novembre 2006, la CSJ déclare la requête recevable mais non fondée, après avoir effectué des recomptes en ne prenant pas en compte les résultats de 56 BVD. Le candidat mettait en cause les responsables du CLCR de Kavumu, affirmant que les résultats n'y avaient pas été affichés.

¹⁴⁵ Les faits reprochés étaient la suppression de 15 BV, l'existence de BV fictifs, le changement des agents électoraux 48 h avant le scrutin, la délocalisation des BV à 200Km, l'existence de BV non opérationnels, la prise en compte dans la compilation des résultats des BV fictifs, la disproportion des voix entre les résultats publiés par la CEI et ceux obtenus après sommation des résultats obtenus aux BVD et CLCR. La Cour a annulé le scrutin le 9 novembre 2006. Les résultats étaient contestés par Nkema Liloo Roger, candidat indépendant qui avait obtenu 4416 voix, contre 9164 pour le candidat élu.

erreurs matérielles de façon satisfaisante¹⁴⁶. Dans ses dernières décisions¹⁴⁷, un candidat de la seconde circonscription de Kinshasa a notamment été invalidé au profit de pour des irrégularités importantes¹⁴⁸. Au total, 9 élus ont été invalidés, et deux scrutins ont été annulés. Les votes annulés des circonscriptions de Mweka et Befale n'avaient pas, à la mi janvier 2007, été réorganisés par la CEI, qui doit déterminer la date des nouveaux scrutins¹⁴⁹.

Les nombreux recours introduits dans le cadre des élections législatives et présidentielles n'ont pas toujours permis à la CSJ d'effectuer un contrôle approfondi de l'intégrité des résultats, le formalisme dont elle a fait preuve ayant limité la possibilité pour les candidats de présenter leurs arguments devant elle et son examen se limitant dans de nombreux cas à statuer sur les informations fournies, souvent par la CEI, sans recherche de pièces complémentaires.

L'introduction de recours en tierce opposition contre les arrêts rendus par la CSJ a été admise par la Haute juridiction, appliquant ainsi une procédure prévue pour sa section administrative, susceptible d'engendrer des retards supplémentaires.

¹⁴⁶ Dans un arrêt du 9 novembre 2006, la cour a déclaré Katshiela Lungala du PDS député élu à Kazumba au Kasai Occidental, en remplacement de Milolo du MLC, après recomptage des voix après distribution de siège. Dans un arrêt du même jour, la CSJ déclarait le candidat Biaya Mikenji élu en lieu et place de Mukendi Tshiambula, les deux étant des membres du PPRD. Les requêtes portaient sur des erreurs dans le comptage des voix. Dans la circonscription de Kinshasa II, Henriette Wamu du Fonus a été déclarée élue après le recomptage des voix, remplaçant un député du même parti. L'erreur était apparue entre la publication des résultats au CLCR et l'annonce des résultats par la CEI.

¹⁴⁷ Hors période de suivi du contentieux direct de la MOE UE à Kinshasa.

¹⁴⁸ Le recours évoquait des BV dont les voix n'ont pas été comptabilisés, témoins chassés des BVD et CLCR (art. 38 LE), l'arrestation des agents électoraux pour falsification des résultats (art. 89 al.2 LE), la disproportion des résultats CEI et ceux obtenus après affichage par les témoins.

¹⁴⁹ Article 76 de la loi électorale : « Un nouveau scrutin est organisé dans un délai fixé par la Commission électorale indépendante.

Section V

RECOMMANDATIONS

Cadre juridique

1. Le cadre juridique dans son ensemble devra être substantiellement complété avant les prochains cycles électoraux, afin d'assurer l'application des principes constitutionnels qui posent les fondements d'un fonctionnement démocratique de l'Etat, notamment en matière d'organisation de la justice, de garantie du pluralisme politique et de respect des libertés fondamentales.
2. La réforme des institutions judiciaires prévue par la nouvelle Constitution s'impose comme une priorité du travail législatif, notamment par l'adoption des lois organiques instituant les nouvelles juridictions et la mise à jour du Code de l'organisation et de compétence judiciaire. En matière électorale, cette réforme devra porter en particulier sur les procédures de contestation des résultats.
3. Essentielle au renforcement du pluralisme des consultations électorales, l'adoption d'une loi sur le financement des partis politiques devrait également établir un encadrement rigoureux des dépenses liées aux activités de campagne. En application des dispositions constitutionnelles, cette législation devrait en outre définir les modalités de subvention publique des formations politiques.
4. Le code de bonne conduite des partis politiques devrait faire l'objet d'une application généralisé. La législation électorale pourrait en intégrer les dispositions essentielles, assorties de dispositions pénales et de sanctions administratives en cas de violation.
5. En vue de limiter le nombre de candidatures sans toutefois fermer le champ politique au renouvellement, le dépôt d'une caution relativement élevée devrait nécessairement être remboursable à partir d'un seuil de voix obtenu. La collecte d'un nombre significatif de signatures de soutien à la présentation d'une candidature pourrait également être envisagée. Les parrainages requis ne devraient pas être limité à ceux des seuls élus.

Système de représentation

6. L'expérience des élections législatives et provinciales de 2006 pourrait amener à une réflexion approfondie sur l'opportunité d'une réforme du mode de scrutin et la définition de circonscriptions électorales susceptibles d'assurer une meilleure représentativité des assemblées élues.
7. Les complexités techniques considérables induites par le système des listes ouvertes et le manque de lisibilité des campagnes électorales qui en résultent devraient également conduire à réévaluer la possibilité d'évoluer vers un scrutin de listes bloquées dans le cadre de scrutins proportionnels.
8. Le principe constitutionnel d'accès équitable des femmes aux fonctions électives devrait être traduit dans les dispositions de la future loi électorale. Ce principe ne pourrait être rendu contraignant que dans le cadre de listes bloquées, permettant l'élection d'un seuil minimum de femmes par l'introduction d'un quota de genre sur les listes de candidats.

9. Si le principe de la cooptation de chefs coutumiers était maintenu, le cadre législatif devrait en définir clairement les modalités.
10. Le vote des Congolais résidant à l'étranger devrait être prévu pour les élections à venir.

Administration électorale

11. Au terme des consultations successives de 2005-2006, il apparaît essentiel de consolider le bénéfice de l'expérience et la mémoire institutionnelle acquise par la CEI dans la mise en place de la future Commission électorale nationale indépendante (CENI).
12. La composition du bureau de la CENI devra faire l'objet d'une attention particulière pour en garantir l'indépendance et la crédibilité. La recherche d'un équilibre institutionnel moins complexe que celui de la CEI ne pourra néanmoins s'affranchir d'un nécessaire pluralisme représentatif en son sein. La majorité parlementaire et l'opposition devraient y être équitablement représentés et avoir un droit de regard sur l'ensemble des décisions et orientations. L'organisation de la CENI devra notamment permettre une supervision plus étroite de ses organes techniques par l'ensemble de son bureau.
13. La création d'institutions de type « commission de contrôle des opérations de vote », composées d'au moins un magistrat de l'ordre judiciaire, désignées de préférence par les pouvoirs locaux, avec un système permettant de garantir leur indépendance, devrait être incluse dans la loi créant la CENI. Ces commissions seraient chargées de rédiger un rapport à chaque tour de scrutin.
14. La future CENI devrait s'appuyer sur une structure opérationnelle légère, implantée de façon continue au niveau local, pour assurer notamment, à terme, la tenue d'un registre électoral permanent.

Listes électorales

15. Une fiabilisation des listes électorales est fortement souhaitable en vue des élections locales. Il convient d'évaluer la qualité des informations portées sur les *listes électorales spéciales* et les *listes des omis* utilisées lors des scrutins des 30 juillet et 29 octobre 2006 afin de déterminer dans quelle mesure elles peuvent être utilisées pour compléter les listes électorales régulières. En tout état de cause, il est indispensable de pouvoir se passer, à terme, de l'utilisation de ces listes.
16. Alternativement, une procédure de « confirmation » des personnes en possession d'une carte d'électeur mais ne figurant pas sur les listes électorales pourrait être envisagée auprès des structures locales de la CEI. Les données figurant sur la carte électorale pourraient alors être scrupuleusement recueillies afin d'être ultérieurement transmises au Centre national de traitement pour intégration sur les listes électorales. Une réflexion devrait être menée sur l'opportunité de procéder à l'enregistrement, dans ces bureaux fixes, d'électeurs n'ayant pu être inscrits précédemment.
17. Le recours au vote par dérogation devrait faire l'objet d'un encadrement rigoureux, notamment par le strict respect des procédures d'accréditation préalable des témoins, observateurs et agents électoraux. La mise en place d'une procédure de déclaration préalable à la tenue du scrutin, auprès des structures locales de la CENI, pourrait être envisagée pour autoriser d'autres catégories de personnes en déplacement à prendre part au vote. La mise à disposition de ces bureaux de la CENI d'une copie électronique du registre électoral national permettrait la vérification préalable de l'enregistrement régulier du requérant.

18. A terme, l'évolution vers un registre électoral permanent, tenu de façon décentralisée par les bureaux de recensement de la CENI, devrait permettre aux électeurs ayant changé de résidence de se faire porter sur les listes électorales de leur nouvelle localité de résidence. Ces bureaux pourraient être équipés de kits d'enregistrement reconfigurés à cet effet. Avant chaque échéance électorale, une mise à jour devrait en outre être réalisée par la CENI sur base des informations fournies notamment par le Ministère de l'intérieur en matière de changement d'état civil, décès, etc. A long terme, il sera difficile de faire l'économie d'un recensement général au sortir d'une décennie de guerres.

Sensibilisation

19. L'élaboration d'un véritable programme d'éducation civique sur le long terme apparaît indispensable pour répondre aux insuffisances qui ont marqué, dans ce domaine, ces premières élections pluralistes depuis plus de quarante ans. Sans attendre les prochaines échéances électorales, un effort massif de sensibilisation devrait être conduit pour vulgariser les principes constitutionnels, le fonctionnement des institutions ainsi que les droits et devoirs civiques – y compris dans le cadre des programmes scolaires.
20. En matière d'information des électeurs, les efforts de sensibilisation devraient insister notamment sur le respect de la liberté et du secret du vote, l'apposition d'une empreinte digitale sur le bulletin de vote étant parfois source de craintes injustifiée. Une attention particulière devrait être accordée à la problématique des électeurs analphabètes, afin de limiter le besoin d'une assistance, parfois intrusive, au moment du vote.
21. Les projets conduits par certaines organisations de la société civile et confessions religieuses engagées dans l'éducation civique ou la sensibilisation mériteraient une plus grande attention de la part des bailleurs de fonds et de la communauté internationale.
22. La nouvelle CENI devrait continuer à jouer un rôle central dans la rationalisation des efforts d'éducation civique et du soutien aux acteurs non institutionnels. Une évaluation attentive des projets devrait prendre en compte la nécessité d'étendre les efforts de sensibilisation sur l'ensemble du territoire, notamment en milieu rural, et l'exigence d'impartialité des initiateurs.
23. Les dispositions essentielles du cadre juridique des élections devraient être accessibles au public, dans les langues compréhensibles par les populations.

Opérations de vote et établissement des résultats

24. Le parlement devra prévoir des ressources adéquates pour le fonctionnement de la CENI. Dans la perspective d'une présence considérablement réduite, voire inexistante de la MONUC lors des prochains cycles électoraux, une réflexion devrait être menée sur la rationalisation des questions logistiques. Une rationalisation du plan de ramassage doit être entreprise, pour les prochains scrutins et dans le prochain cycle électoral, auquel aucune modification ne devait être apportée en dernière minute. Les moyens de communication attribués aux différentes structures locales de la CEI devraient être complétés et améliorés pour permettre la transmission rapide des données.
25. Un renforcement de la formation et de la gestion du personnel devrait s'appuyer sur la centralisation des listes du personnel en amont des opérations électorales, le respect des critères de sélection fondés sur le niveau d'études et la maîtrise des procédures, la signature d'un contrat de travail clarifiant les conditions de paiement, l'établissement de procédures d'évaluation transparente et impartiale ainsi que l'application de sanctions exemplaires dans les cas de corruption.

26. Une définition précise des prérogatives des centres de compilation des résultats devrait être établie suffisamment en amont des scrutins. Il est indispensable que les dispositions relatives à la qualification des bulletins soient améliorées dans la loi électorale. La requalification des bulletins (hors « erreurs matérielles ») en phase de compilation doit être interdite et les corrections arithmétiques effectuées pour éviter de trouver l'origine de certaines erreurs comptables doivent être réduites au maximum.
27. La publication systématique des résultats provisoires décomposés par bureau de vote constitue une garantie essentielle de la transparence et de la crédibilité des scrutins. Les décomptes publiés devront également porter mention des votes de dérogation.
28. La présence des panels de médiation qui peuvent jouer un rôle important pour la résolution des conflits dans la phase pré-juridictionnelle du traitement des résultats devrait être institutionnalisée et prise en compte dans les procédures qui régissent l'organisation des scrutins. Des juristes aux compétences éprouvées devraient être présents dans les CLCR ou leurs équivalents.

Administration du contentieux

29. La CENI devrait pouvoir être saisie, de façon organisée, par les candidats ou les électeurs congolais : un mode de saisine standardisé avec une procédure de réponse devrait être intégré à la législation. La CENI devrait être dotée de moyens suffisants pour pouvoir traiter les requêtes des candidats, dans le cadre du contentieux pré-électoral.
30. Les décisions de la CENI sur les réclamations et contestations relatives à l'ensemble des opérations électorales devraient être rendues publiques, notamment sous la forme d'un rapport publié après proclamation des résultats provisoires. Le site Internet de la CENI pourrait être utilisé à cet effet.
31. Les réformes de l'ordre judiciaire prévues par la nouvelle Constitution devraient être menées à bien de façon urgente. Compte tenu de leur ampleur et de l'importance de mettre en place un système judiciaire qui fonctionne de façon satisfaisante, les projets d'appui à la justice devraient constituer une priorité pour le nouveau Ministre de la Justice, le Parlement, les bailleurs de fonds internationaux et la MONUC.
32. La mise en place des nouvelles juridictions est, en particulier, une condition essentielle de la mise en place d'un ordre judiciaire apte à restaurer la confiance des Congolais en la justice et leur accès aux Cours. Cette mise en place doit être assortie des moyens nécessaires pour les nouvelles Cours.
33. Afin d'assurer une résolution juste et équitable des différends électoraux, le traitement du contentieux ne devrait pas générer une telle proportion de recours déclarés irrecevables. Un renforcement de la formation des partis politiques et candidats au contentieux électoral devrait être mené suffisamment en amont des échéances électorales afin de préparer leurs mandataires à la contestation devant les instances judiciaires. Les partis politiques devraient également prendre en compte la question du contentieux dans la formation et la sélection de leurs témoins.
34. Les délais d'introduction de recours devant les juridictions compétentes devraient être allongés de manière à autoriser la constitution de contestations documentées devant les juridictions compétentes. La publication des résultats provisoires de façon décomposée par bureau de vote est en outre un élément essentiel à la constitution de recours.
35. En ce qui concerne le traitement du contentieux, il est souhaitable de prévoir une extension des délais en cas de non épuisement de toutes les affaires.

36. En cas d'annulation des résultats, la législation devrait prévoir un délai fixe pour la répétition des scrutins. On pourrait recourir par exemple aux prescriptions de l'art. 143 de la procédure devant la CSJ qui fixe un délai de 3 mois pour procéder à des nouvelles élections à l'autorité chargée de leur organisation.

Libertés publiques

37. L'Etat congolais devrait s'engager à faire respecter avec la plus grande diligence la liberté d'expression et la libre circulation des personnes et mettre fin à l'impunité qui recouvre la majorité des violations de droits de l'homme.
38. Afin de ne pas nuire au déroulement démocratique du processus, les atteintes aux droits de l'homme observées durant l'ensemble de la période de présence de la MOE UE en RDC et commises par des éléments militaires ou policiers devraient faire l'objet d'une attention renouvelée de la part des autorités publiques.
39. La liberté d'opinion doit être garantie par l'adoption d'une loi sur le statut de l'opposition politique. En vue de respecter le principe constitutionnel de liberté des manifestations publiques, des dispositions législatives devraient remplacer le décret du 29 juin 2006 du Ministère de l'Intérieur. Le recours à la force par la police lors de manifestations pacifiques doit être limité aux mesures nécessaires à la protection de l'ordre public, être proportionné et demeurer dans les limites de la loi.

Sécurisation

40. Les questions de sécurité se posent pendant toute la période électorale depuis les préparatifs du scrutin jusqu'à l'annonce des résultats définitifs des élections. Le paiement des agents de la Police nationale congolaise (PNC) devrait être effectué très tôt. En tout état de cause, chaque agent devrait recevoir au moins une partie de sa prime avant le jour du scrutin. Cela devrait permettre aux préparatifs de se dérouler plus efficacement et dans une atmosphère détendue.
41. Le matériel électoral devrait être sécurisé en permanence par des agents de la PNC depuis sa distribution initiale jusqu'au ramassage des résultats. Cela devrait permettre à tous les BV d'ouvrir à temps le jour du scrutin et d'éviter les quelques cas relevés de destruction criminelle de matériel électoral.

Environnement médiatique

42. Si la loi congolaise sur la presse réaffirme la libre expression, elle conserve toutefois un régime répressif en pénalisant les délits de presse de façon disproportionnée. Afin de satisfaire aux standards démocratiques internationaux, des sanctions plus proportionnées pourraient être prises comme des publications judiciaires ou des amendes.
43. Il paraît indispensable, dans le contexte congolais, que la profession soit encadrée par un organe de régulation et de conseil fort dont les décisions seront respectées. Avec le soutien de la communauté internationale, le gouvernement devraient veiller à donner suffisamment de pouvoirs pour l'un et de moyens pour l'autre au futur Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) afin qu'une véritable restructuration du secteur des médias puisse s'opérer. Les autorités compétentes en matière de justice devraient veiller à l'application des sanctions.

Autres acteurs

44. La CENI devrait établir un cadre de concertation avec les partis politiques au niveau national, régional et local afin de faciliter l'établissement de listes des candidats, soutenir et assister l'organisation et l'accréditation des témoins dans les BV.
45. La CENI devrait également veiller au respect des règles régissant les périodes de campagne électorale, et renforcer considérablement sa communication sur les droits et les devoirs des témoins des partis politiques, pour éviter qu'ils n'outrepassent leurs prérogatives et assurer leur connaissance de leurs droits (assister aux opérations de dépouillement ou d'agrégation à tous les niveaux). Des séances de formation spécifiques pourraient être organisées au niveau régional.
46. Les observateurs nationaux devraient bénéficier d'un soutien accru pour permettre leur formation continue, soutenir leurs réseaux, garantir leur indépendance et assurer des moyens pour leur déploiement effectif.

1. Incidence maximale du recours aux listes complémentaires

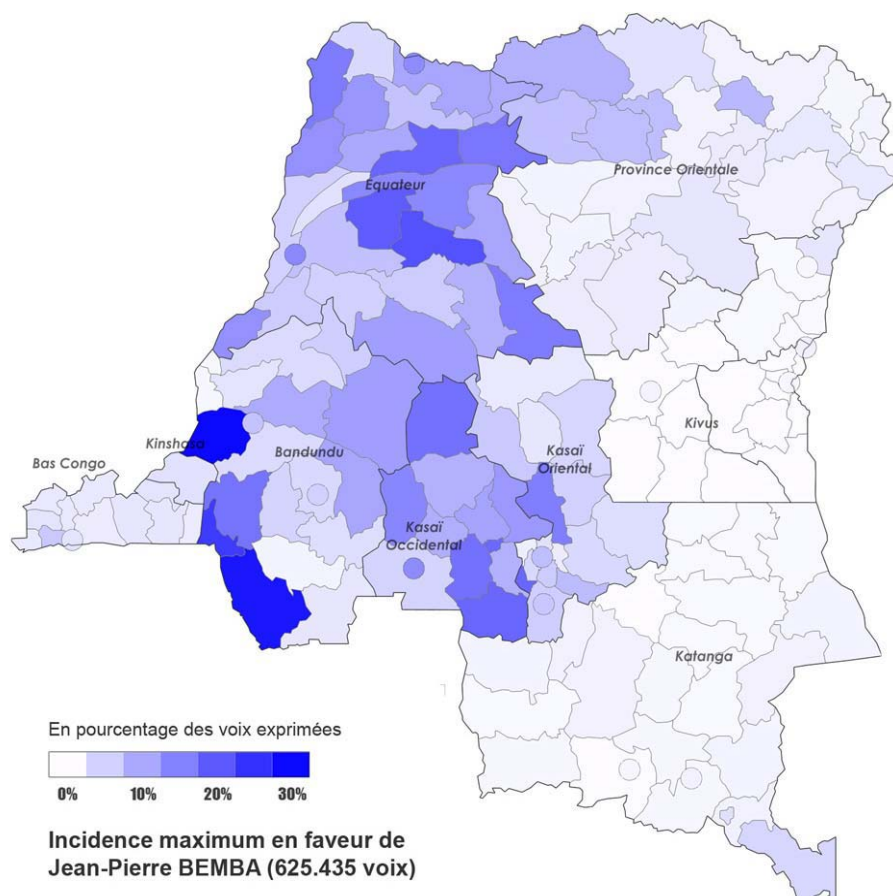
Méthodologie

Selon les chiffres de la CEI, au second tour de l'élection présidentielle, un total de 1.103.041 électeurs ont voté sur les *registres de dérogation*, et 291.214 autres sur les *listes électorales spéciales* et *listes des omis*. La mise à disposition, par la CEI, des données détaillées par bureau de vote relatives à l'utilisation des listes complémentaires a permis à la MOE UE de calculer, pour chacun des quelque 41.000 bureaux, l'avantage théorique maximum que chacun des candidats aurait pu tirer d'un recours abusif à ces listes.

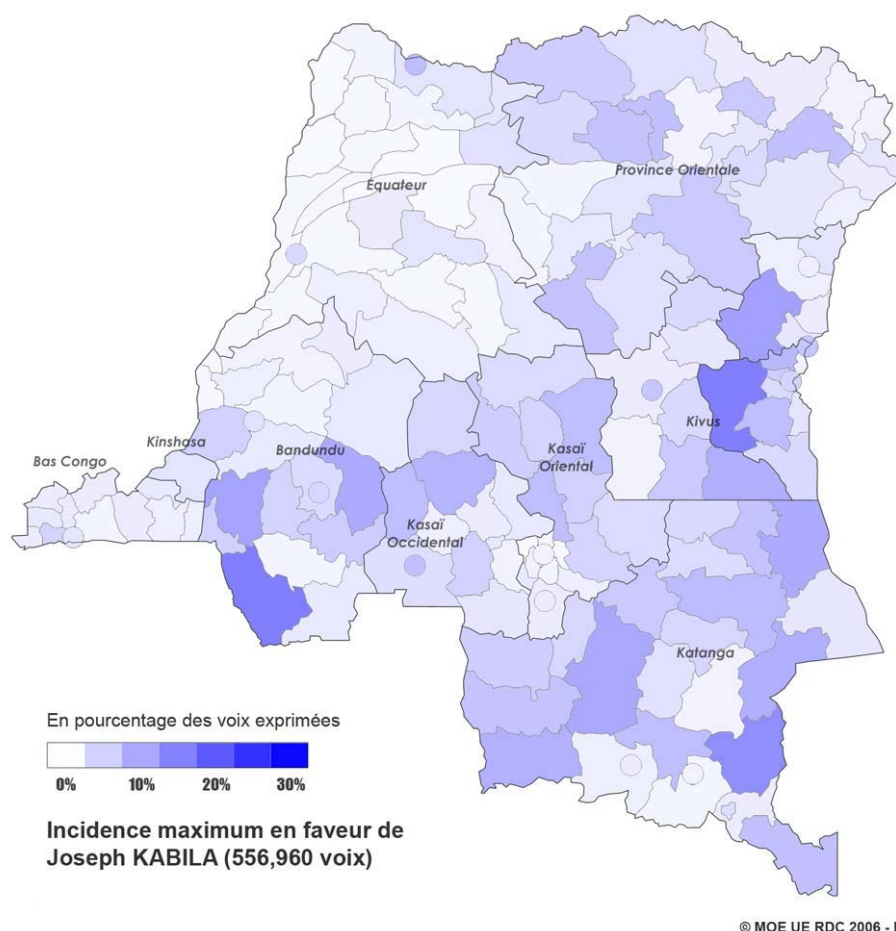
EXEMPLE : Dans un bureau de vote donné en Equateur, ayant accueilli 600 électeurs dont 200 ont voté par dérogation, et dont les résultats sont de 585 voix pour Jean-Pierre Bemba et de 15 voix pour Joseph Kabila, l'incidence maximum des votes par dérogation n'a pu dépasser 15 voix en faveur de Joseph Kabila ou 200 voix en faveur de Jean-Pierre Bemba (respectivement 5 et 190 voix, si on retranche un minimum théorique de 10 personnes légitimement habilitées à voter par dérogation, agents de la CEI et témoins).

Il résulte de cette analyse que, dans l'hypothèse absurde où un même candidat aurait tiré, dans tous les bureaux de vote du pays, le plus grand avantage des votes par dérogation (au-delà de 10) ainsi que des votes sur les *listes des omis* et *listes électorales spéciales*, l'incidence maximale ne pourrait en aucun cas dépasser : 625.435 voix en faveur de Jean-Pierre Bemba et 556.960 voix en faveur de Joseph Kabila

Incidence théorique maximum en faveur de Jean-Pierre Bemba



Incidence théorique maximum en faveur de Joseph Kabila



Note : Ces deux graphiques présentent, par circonscription, l'incidence maximum d'une utilisation abusive des listes complémentaires en faveur de l'un ou l'autre des deux candidats. Il convient de souligner qu'il s'agit ici d'un exercice théorique visant à évaluer une incidence maximum indépassable. Les votes par dérogation ou au titre des *listes des omis* et *listes électorales spéciales* ayant été, dans la majeure partie des cas, le fait d'électeurs légitimement habilités à y recourir, l'incidence réelle des abus constatés est, de toute évidence, très en deçà des maximums calculés ici.

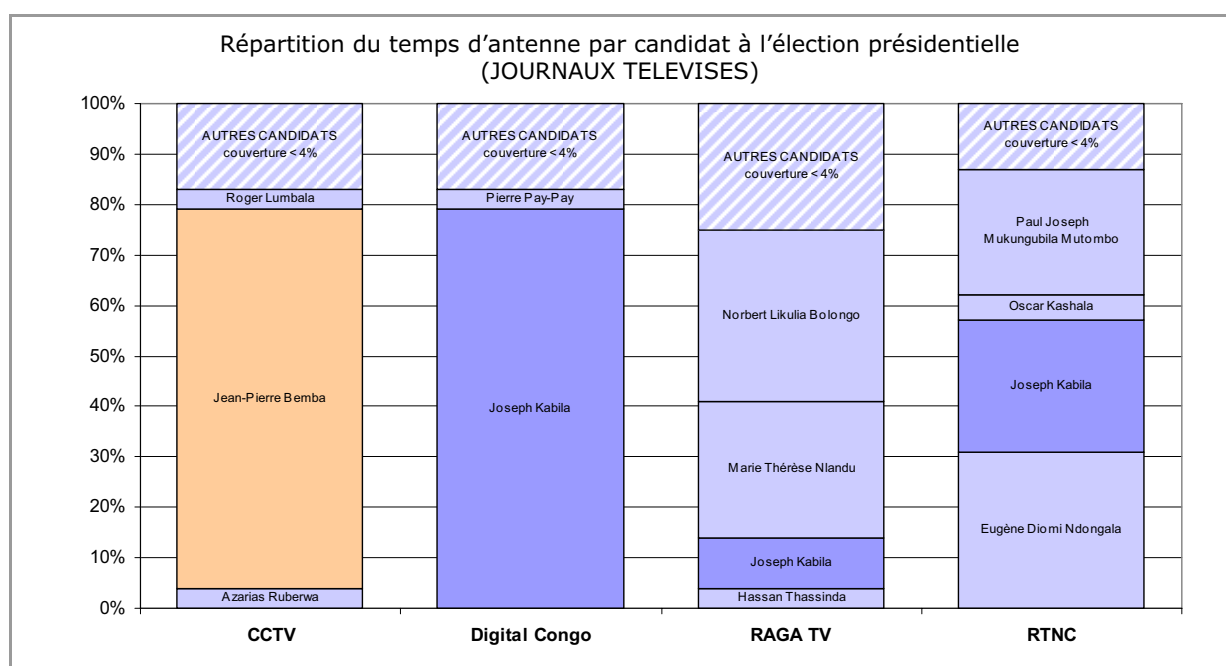
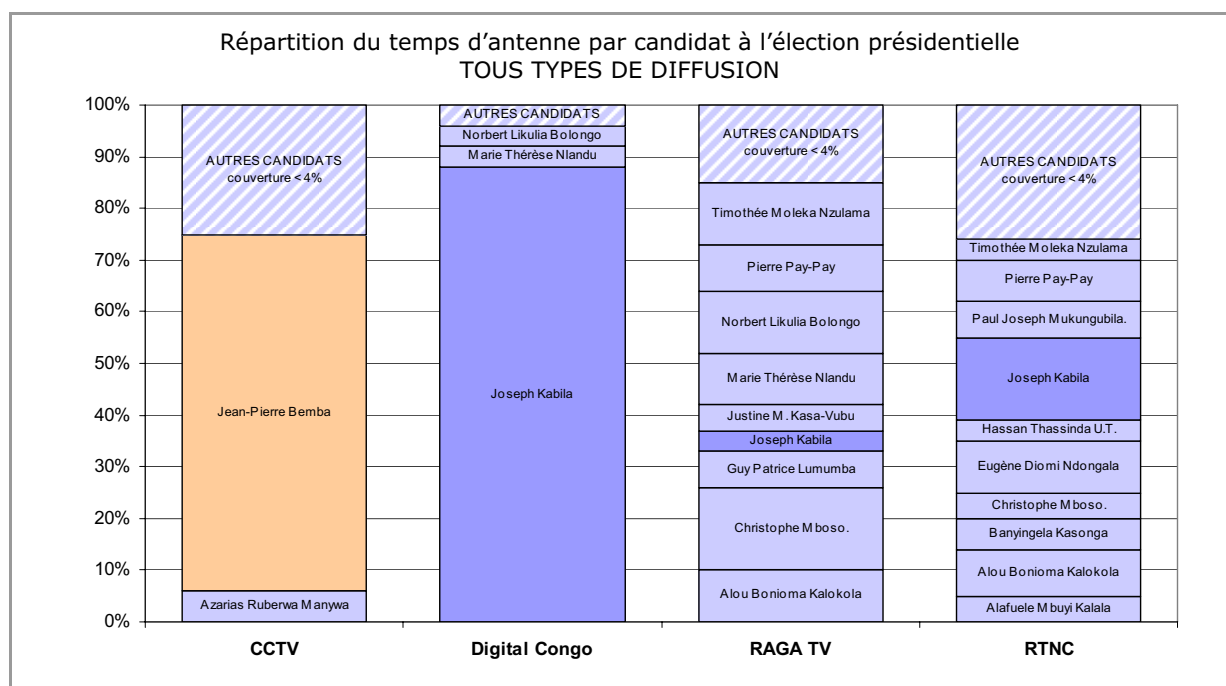
2. Synthèse graphique du suivi des médias par la MOE UE

Premier tour de l'élection présidentielle

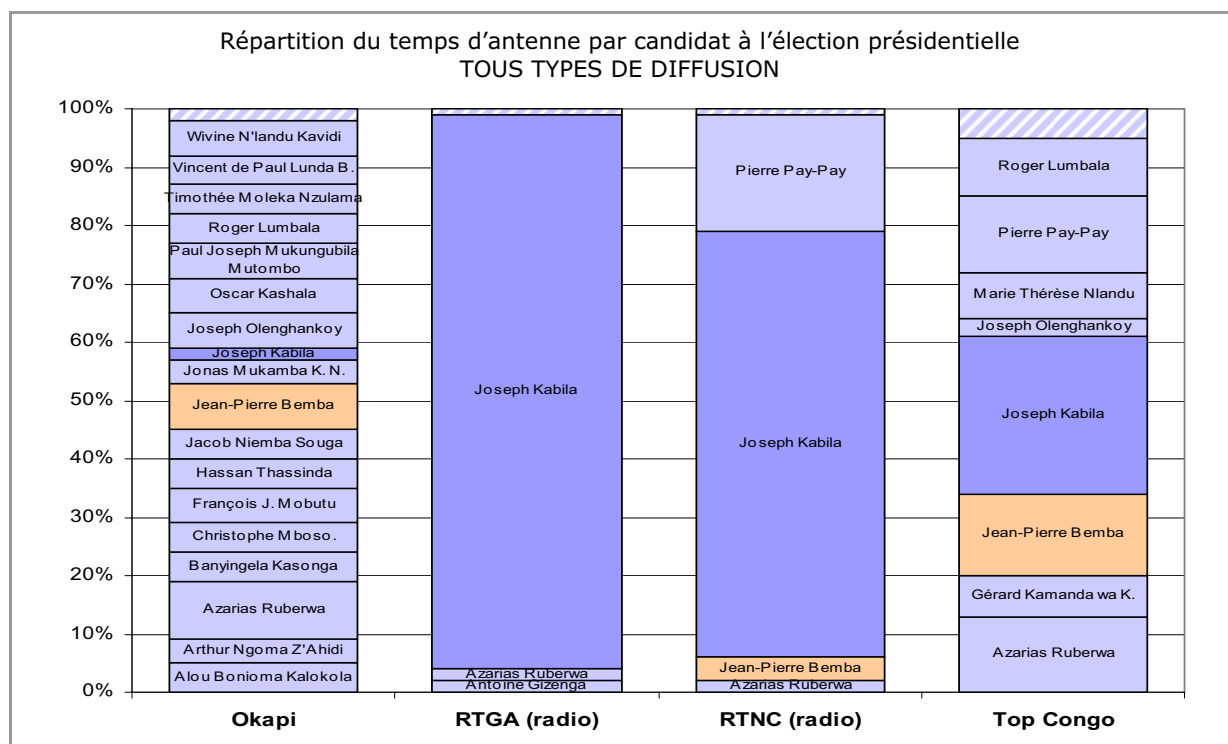
Période de suivi : du 29 juin au 29 juillet 2006.

Tranche horaire observée : de 18h à 24h pour tous les types d'émission (journaux télévisés, émissions politiques, religieuses, éditions spéciales ainsi que tous les genres de communication politique).

TELEVISIONS



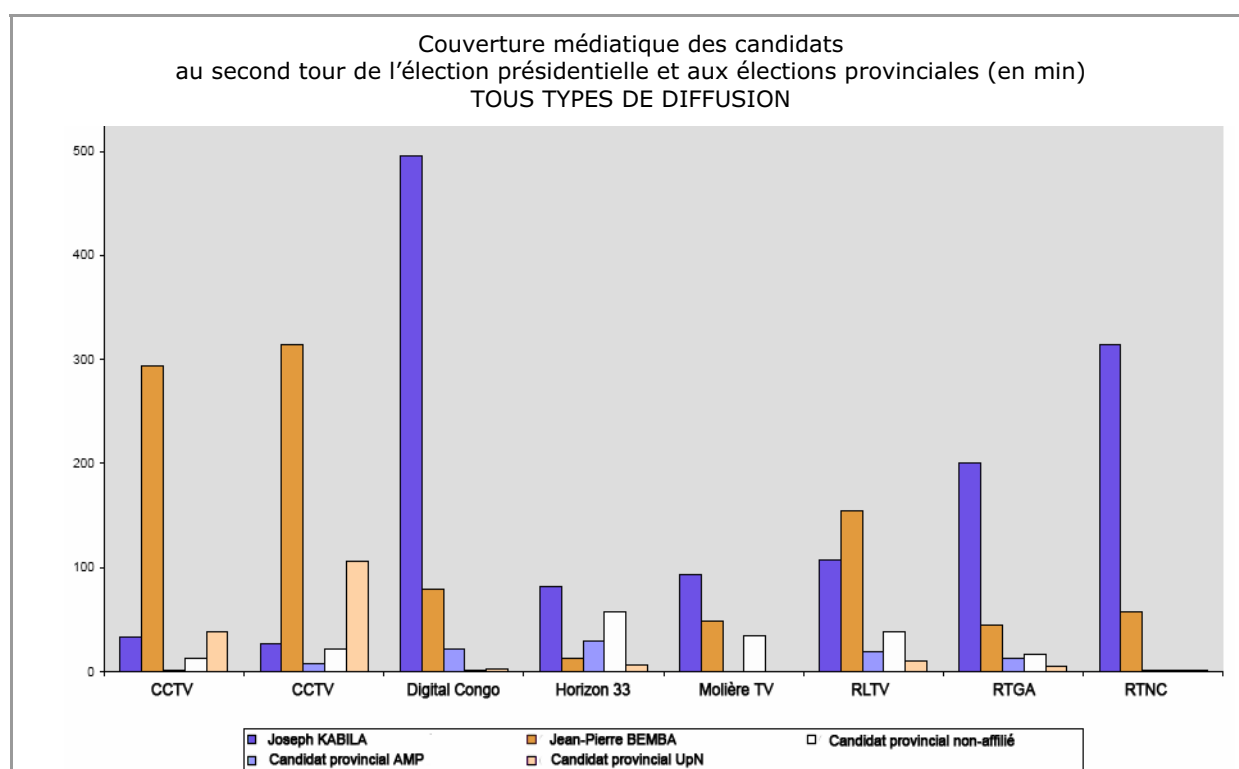
RADIO



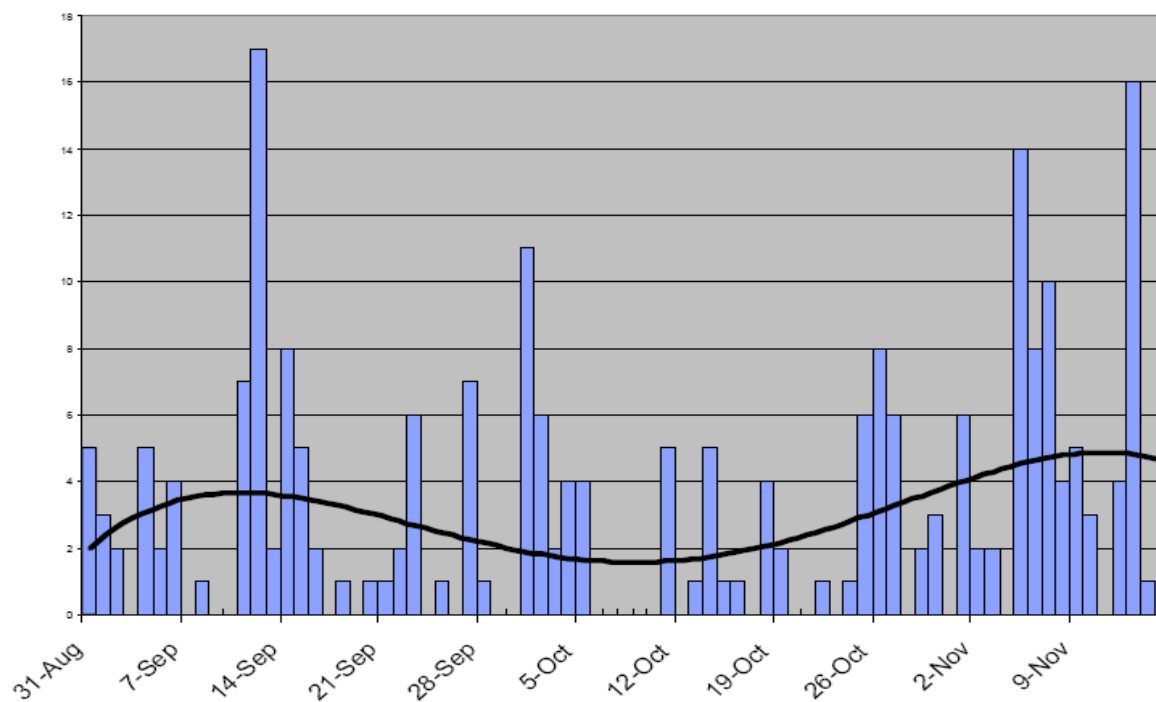
Second tour de l'élection présidentielle

Période de suivi : du 13 au 27 octobre 2006.

Tranche horaire observée : de 18h à 24h pour tous les types d'émission (journaux télévisés, émissions politiques, religieuses, éditions spéciales ainsi que tous les genres de communication politique).



Evolution du nombre de violations à l'*Engagement des médias*
et aux principales règles de déontologie de la profession.
(31 août – 15 novembre 2006)



(On relève une diminution du nombre de violations après chaque sanction par la HAM)