



**Mission d'observation électorale  
de l'Union européenne en RDC**

**REFERENDUM CONSTITUTIONNEL 2005**

# **Rapport final**

---

**Kinshasa, 21 février 2006**

# Rapport final

## Table des matières

### **Section I RESUME**

### **Section II CONTEXTE POLITIQUE**

#### **1. Contexte historique**

- 1.1. Les deux guerres du Congo
- 1.2. Du processus de paix à l'Accord Global et Inclusif
- 1.3. Mise en œuvre du processus de transition
- 1.4. Engagement de la communauté internationale

#### **2. Paysage politique du référendum**

- 2.1. La scène politique congolaise pendant la transition
- 2.2. Enjeux du projet de Constitution
- 2.3. Climat politique pré référendaire

### **Section III CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL**

#### **3. Cadre légal**

- 3.1. Contexte institutionnel
- 3.2. Instruments applicables
- 3.3. Evaluation générale

#### **4. Administration électorale**

- 4.1. Références légales
- 4.2. La Commission électorale indépendante (CEI)
- 4.3. Structures locales
- 4.4. Personnel et formation
- 4.5. Assistance internationale
- 4.6. La Cour Suprême de Justice

#### **5. Listes électorales**

- 5.1. Références légales
- 5.2. Opérations d'enregistrement
- 5.3. Contentieux des listes
- 5.4. Evaluation

## **Section IV LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL**

### **6. Période pré-référendaire**

- 6.1. Introduction
- 6.2. Préparations administratives et logistiques
- 6.3. Education civique et sensibilisation
- 6.4. Campagne référendaire
- 6.5. Libertés publiques

### **7. Rôle des médias**

- 7.1. Paysage médiatique
- 7.2. Cadre juridique et administratif
- 7.3. Suivi des média par la MOE
- 7.4. Evaluation

### **8. Observation du scrutin**

- 8.1. Environnement général
- 8.2. Ouverture du scrutin
- 8.3. Procédures de vote
- 8.4. Dépouillement
- 8.5. Rôle des témoins des partis politiques
- 8.6. Observateurs nationaux
- 8.7. Participation des femmes

### **9. Etablissement des résultats**

- 9.1. Estimations partielles
- 9.2. Agrégation des résultats
- 9.3. Proclamation des résultats provisoires
- 9.4. Validation par la Cour Suprême

### **10. Administration du contentieux**

- 10.1. Sanction des infractions
- 10.2. Contentieux post référendaire

## **Section V RECOMMANDATIONS**

### **ANNEXES**

- Annexe 1. Synthèse statistique du suivi des médias

## Résumé

---

**Le referendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005 marque une avancée décisive dans le processus de transition politique devant aboutir à la mise en place d'institutions légitimement élues en République Démocratique du Congo.**

**Au terme d'une décennie de guerres dévastatrices, les électeurs congolais ont démontré leur attachement au processus électoral en se rendant aux urnes en grand nombre et dans le calme. En dépit de contraintes logistiques et opérationnelles considérables, le scrutin a été administré avec efficacité par la Commission électorale nationale indépendante et a permis l'expression libre du suffrage universel.**

**Au vu des difficultés rencontrées dans l'organisation du referendum, en particulier lors de l'agrégation des résultats, il apparaît essentiel de revoir certains concepts opérationnels et d'envisager une décentralisation accrue et un renforcement des capacités de l'administration électorale en vue des prochaines élections, pour lesquelles ce premier scrutin avait valeur de test.**

### Contexte politique

- Au terme de guerres dévastatrices qui ont coûté la vie à près de 3,8 millions de personnes, l'Accord Global et Inclusif signé par les parties congolaises en 2002 a engagé la République Démocratique du Congo dans un processus de transition devant aboutir à la mise en place de nouvelles institutions démocratiquement élues au plus tard en juin 2006. Le referendum des 18 et 19 décembre 2005 sur le projet de Constitution post-transition en constituait une étape cruciale, préalable à la tenue des premières élections pluralistes dans le pays depuis 1965.
- Les progrès dans la mise en place de l'Accord Global et Inclusif ont été très lents, entravés par un manque de volonté politique et les dissensions opposant les différentes composantes et entités participant aux institutions de transition. L'engagement accru de la communauté internationale a néanmoins contribué à maintenir la stabilité dans le pays et sauvegarder le processus de transition, notamment par le biais du Comité International d'Accompagnement de la Transition et le renforcement de la Mission des Nations Unies (MONUC).
- L'élaboration du projet soumis au referendum a exigé de longues négociations, en particulier sur les questions ayant trait au caractère unitaire de l'Etat et à la nationalité congolaise. Adopté tardivement par le Parlement de transition, le texte pose les fondements d'un Etat unitaire fortement décentralisé, où les provinces disposeront d'un pouvoir d'initiative et d'autonomie significative. Il prévoit également un système semi-présidentiel équilibré, et met un accent particulier sur le respect des Droits et l'Homme.

### Cadre juridique

- Le manque d'empressement des principaux dirigeants congolais à affronter le verdict des urnes et les dissensions entre les composantes des institutions de transition ont longtemps retardé l'élaboration des instruments juridiques nécessaires à la tenue du référendum. L'impulsion de la Communauté internationale réunie notamment au sein de la Commission mixte sur les lois essentielles a souvent été décisive, permettant notamment une accélération du processus législatif dans la seconde moitié de l'année 2005.
- Le cadre juridique du référendum sur la Constitution satisfait aux principaux standards internationaux en matière de consultation démocratique, et s'inscrit, par les dispositions de la loi sur la nationalité, dans un esprit de réconciliation nationale. Il comporte néanmoins des lacunes importantes, particulièrement en matière de règlement du contentieux électoral et d'encadrement du financement des activités politiques.
- Les dispositions réglementaires constituent un ensemble difficilement accessible, certaines procédures clés – comme celles relatives à la prolongation du scrutin – n'ayant été complétées par la Commission électorale indépendante que dans les derniers jours précédant le scrutin, ce qui a conduit à leur application inégale.

### **Administration électorale**

- Etablie par la Constitution de transition en avril 2003 comme une des cinq Institutions d'appui à la démocratie, la Commission électorale indépendante (CEI) n'a véritablement vu le jour que fin août 2004, plus d'un an après le début de la transition. En dépit d'une structure alourdie par la nécessité d'assurer la représentation des différentes composantes de la transition, compliquant le mécanisme de prise de décision, et malgré des difficultés logistiques considérables, la CEI a réussi relever l'immense défi que constituait l'organisation de cette première consultation libre en RDC depuis une quarantaine d'années.
- Pour mener à bien sa mission, la CEI a bénéficié d'un appui technique, financier et logistique considérable de la communauté internationale, et de l'Union européenne en particulier. Ce soutien a été mis en œuvre par le biais du projet APEC (Appui au processus électoral au Congo) géré par le PNUD, avec l'aide de la Division électorale de la MONUC.
- Afin de pallier les difficultés de coordination des différentes structures nationales et locales impliquées dans le processus électoral, celles-ci ont progressivement été intégrées sous la coordination d'un Bureau national des opérations, organe opérationnel de la CEI. L'absence d'une claire répartition des tâches, et le manque de capacité des structures locales de la CEI ont néanmoins pesé sur leur efficacité.

### **Enregistrement électoral**

- En dépit du retard engendré par des difficultés techniques et logistiques considérables, notamment dues à l'absence de données démographiques fiables, à l'immensité du territoire et à la faiblesse de ses infrastructures, l'enregistrement des électeurs a constitué un premier succès, traduisant l'intérêt manifeste de la population. A la veille du référendum, quelques 25 millions d'électeurs étaient enregistrés, avant correction des données, sur une population éligible estimée à un maximum de 28 millions de personnes.
- Les retards accumulés dans les opérations d'enregistrement ont néanmoins pesé sur la conduite du scrutin. Conditionnant toute planification, l'établissement d'une liste définitive des

bureaux de vote, la mise en place des moyens logistiques et humains étaient en effet tributaires des données de l'enregistrement. L'organisation du scrutin a été rendu difficile et hésitant, la CEI ayant dû procéder à des aménagements tardifs.

## **Campagne référendaire**

- La campagne référendaire a débuté sans qu'une véritable campagne de vulgarisation du projet de Constitution et des enjeux du scrutin n'ait pu être menée, en dépit du rôle actif joué par les églises. Conséquence d'un défaut de planification et de difficultés de procédures de financement, de nombreux projets de sensibilisation établis en partenariat avec les organisations de la société civile n'ont pu être menés à bien.
- Si la plupart des principales formations politiques ont pris position pour le oui, elles se sont en revanche illustrées par une très faible implication dans les activités de sensibilisation et de campagne. Elles n'ont clairement pas rempli leur rôle d'explication et de mobilisation de l'électorat sur leurs prises de position. Les rares activités de campagne mettaient surtout en avant les personnalités politiques, donnant ainsi à la campagne référendaire des allures de campagne présidentielle avant l'heure.

## **Médias**

- Les médias ont donné une large couverture à la campagne référendaire. Les partisans du « Oui » tout comme ceux du « Non » ont généralement pu s'exprimer librement dans les médias congolais. Le « Non » au référendum a été néanmoins peu couvert, notamment en raison du nombre très limité d'acteurs politiques ayant défendu cette position.
- Les règles fixées par la Haute autorité des médias (HAM) afin de garantir l'équilibre de l'information n'ont pas été respectées, en particulier par la RTNC. La MOE UE a en outre relevé un certain nombre de violations de la période de silence dans les médias analysés, en faveur du « Oui » principalement.

## **Déroulement du scrutin**

- L'ensemble des opérations de vote a généralement été administré avec efficacité et dans le calme. Les électeurs congolais venus en nombre, ont généralement pu exprimer leur choix librement, dans des conditions de régularité et de transparence satisfaisante. Les procédures ont dans l'ensemble été respectées, même si certaines étaient manifestement moins bien maîtrisées, en particulier celles concernant l'utilisation des listes des omis et des dérogations.
- L'ampleur des difficultés techniques et opérationnelles accompagnant la mise en place du matériel référendaire a retardé l'ouverture effective d'une partie des bureaux de vote. Certaines décisions de la CEI n'ont été prises et diffusées que tardivement par le biais de notes circulaires et de communiqués de presse, ce qui a entraîné leur application très inégale.
- On notera en particulier la confusion créée par la décision tardive de la CEI d'autoriser la prolongation éventuelle des opérations de vote le 19 décembre, une note en précisant les modalités n'ayant été émise que l'avant-veille du scrutin. Cette confusion a généré de nombreuses erreurs d'interprétation qui ont sérieusement compliqué les opérations de clôture et de dépouillement, et conduit à l'annulation d'un nombre important de procès-verbaux.

## **Etablissement des résultats et contentieux**

- Après trois semaines d'un processus d'agrégation laborieux, la CEI a finalement procédé à l'annonce des résultats provisoires du référendum constitutionnel, le mercredi 11 janvier 2006 au soir. Un manque de transparence important ayant entouré les nombreuses difficultés rencontrées dans les opérations de collecte, de validation et d'agrégation des résultats imposait la publication des résultats détaillés par bureau de vote, indispensable à la crédibilité du processus d'établissement des résultats.
- La période des recours juridictionnels s'est achevée le 19 janvier 2006, sans que les résultats provisoires du référendum détaillés par bureau de vote n'aient été publiés par la CEI. Cette lacune limite le contrôle du pouvoir judiciaire, ayant interdit les recours potentiels portant sur des résultats précis.
- L'ensemble des recours introduits devant la Cour Suprême de Justice a été rejeté. La plupart ont été déclarés irrecevables, soit fort justement car ils contestaient les tendances partielles annoncées par la CEI, soit pour d'autres motifs qui permettent de s'interroger sur la sévérité de l'appréciation de la CSJ et sur la formation des juristes ayant introduits les recours. Le seul arrêt sur le fond n'a pas permis à la Haute Juridiction de se prononcer sur les irrégularités commises au cours du referendum.

\*\*\*

## Introduction

---

Sur invitation de la Commission électorale indépendante (CEI), la Commission européenne a décidé de déployer une mission d'observation électorale pour le référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre dernier en République Démocratique du Congo, prenant acte de l'importance de cette première consultation pour l'ensemble du processus de transition politique dans laquelle le pays s'est engagé depuis avril 2003. Cette mission d'observation s'inscrivait dans le prolongement de l'appui de l'Union européenne au processus électoral en RDC, et dans le contexte plus large de réconciliation et de stabilisation de la Région des Grands Lacs.

La Mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) avait pour mandat de produire une évaluation indépendante et exhaustive du processus référendaire, afin de formuler ses recommandations aux autorités Congolaises et à la Communauté internationale sur les possibles améliorations à apporter en vue des prochaines élections. En assurant une présence impartiale dans toutes les provinces du pays, elle visait également à contribuer à apaiser les tensions et renforcer la confiance entre tous les acteurs de ce processus.

Conduite par le Général Philippe Morillon, membre du Parlement européen, la MOE UE est arrivée à Kinshasa le 17 novembre dernier. Le chef de mission était entouré d'une équipe cadre initialement composée de six experts, mais progressivement renforcée à neuf membres : Eric des Pallières (France), chef de mission adjoint, Marco Sioli (Italie), analyste électoral, Sébastien Loisel, analyste politique (France), Aurélie Demaugé (France), juriste, Amandine Roche (Pologne, France), analyste média, Silvia De Felix (Espagne), chargée de presse, Björn Tedeman (Suède), coordinateur des observateurs, Benoît Bouyssou (France), responsable des opérations et Romain Horak (France), responsable sécurité. L'équipe cadre de la MOE a maintenu une présence jusqu'au 7 février dernier, après le départ échelonné de ses membres au cours du mois de janvier 2006.

Vingt-quatre observateurs long terme, ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, sont venus renforcer la mission du 25 Novembre au 29 décembre 2005. Ces observateurs ont été déployés dans les onze provinces du pays pour évaluer sur le terrain le processus référendaire dans son ensemble, les préparatifs logistiques et administratifs, les activités de sensibilisation et de campagne référendaire, les opérations de vote et l'établissement des résultats. Près de quatre-vingt membres des représentations diplomatiques des Etats membres et de la Commission européenne en RDC ont également contribué à l'observation du scrutin par la MOE UE.

L'Office International des Migrations (IOM) assurait le soutien logistique et administratif de la mission. Une assistance spécifique sur des éléments de logistique et de sécurité a également été offerte par la Mission des Nations Unies en RDC (MONUC).

Les objectifs des activités d'observation électorale de l'Union européenne vont au-delà de la simple préoccupation de la tenue d'élections régulières. Ils s'inscrivent dans un contexte plus large, rappelé dans la Communication de la Commission le 11 avril 2000 :

*« La politique de coopération au développement de la Communauté européenne est axée sur les êtres humains et est étroitement liée à la pleine jouissance, par ceux-ci, de leurs droits fondamentaux et de leurs libertés fondamentales ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires*

*publiques. Dans le cas d'élections, on entend par «bonne gestion des affaires publiques» un cadre législatif et réglementaire approprié ainsi qu'une administration transparente et responsable des élections, notamment une supervision et un contrôle indépendants, en vue d'assurer le respect de l'État de droit. Il est essentiel dans ce contexte que la population soit bien informée et participe pleinement au processus électoral. Les critères essentiels retenus au niveau international pour valider des élections ayant fait l'objet d'une observation sont ceux de l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Cet article dispose que les élections doivent être libres, équitables et honnêtes et avoir lieu périodiquement au vote secret».*

La MOE UE a suivi toutes les phases du processus afin de produire un jugement équilibré et pleinement documenté sur le référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005. Elle a conduit de nombreuses consultations à Kinshasa et dans l'ensemble des provinces du pays avec les représentants des autorités électorales et administratives, des partis politiques, de la société civile et des médias, les différents groupes d'observateurs et les représentants de la communauté internationale en République Démocratique du Congo. Elle a également entretenu une relation régulière avec les membres de la Délégation de la Commission européenne, ainsi qu'avec les Ambassadeurs et Représentants des Etats membres de l'Union Européenne.

La MOE UE opérait sur base de protocoles d'entente établis avec le Ministère des affaires étrangères de la RDC et avec la Commission électorale indépendante. Elle a reçu tout le soutien qu'elle pouvait attendre de la part des autorités congolaises dans l'exercice de sa mission, tant à Kinshasa central que dans les provinces du pays.

La Mission d'observation électorale de l'Union Européenne tient à remercier chaleureusement, pour leur coopération et leur assistance : le Gouvernement de la RDC, la Commission électorale indépendante et ses représentants locaux, les partis politiques et organisations de la société civile, la Délégation de la Commission européenne et les représentants des Etats membres de l'Union Européenne, les responsables de la Division électorale de la MONUC ainsi que les organisations d'observation électorale nationales et internationales.

Le présent rapport présente les conclusions de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne sur le référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005 en RDC. Il contient également des recommandations visant à contribuer à l'amélioration du processus électoral en vue des prochaines élections.

Ce rapport et ses conclusions restent de la seule responsabilité de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne<sup>1</sup>.

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> 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

## **Section II**

# **CONTEXTE POLITIQUE**

---

### **1. Contexte historique**

Depuis l'indépendance du pays, acquise le 30 juin 1960, la situation politique en République Démocratique du Congo (RDC) a été caractérisée par une instabilité chronique, la faiblesse des institutions et des interventions étrangères récurrentes. Le pays n'a connu qu'une courte période d'expérience démocratique, vite interrompue par le coup d'Etat du 24 novembre 1965 du Colonel Mobutu, qui a imposé une longue période de dictature fondée sur un système d'élections factices, maintenue avec le soutien de puissances étrangères. La fin de la Guerre Froide, le premier assouplissement du régime d'apartheid en Afrique du Sud et la vague de démocratisation qu'a connue l'Afrique subsaharienne au début des années 1990 ont entraîné dès 1991 l'ouverture d'une transition politique au Zaïre. Celle-ci s'est matérialisée par le lancement de la Conférence Nationale Souveraine (CNS), qui a permis un premier développement de la société civile et l'ouverture du pays au multipartisme. L'expérience a cependant été brusquement suspendue l'année suivante par le Président Mobutu, provoquant de nombreuses protestations dans le pays et une réprobation internationale quasi unanime.

#### **1.1. Les deux guerres du Congo**

En 1996, les rebelles de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (ADFL), emmenés par Laurent-Désiré Kabila et soutenus par le Rwanda et l'Ouganda, ont marché sur le pays à partir du Nord-Kivu. Le prétexte à l'origine était de défendre les Tutsi Banyamulenge contre les Hutus réfugiés dans l'Est de la République Démocratique du Congo depuis le génocide rwandais. Des massacres de civils hutus ont été perpétrés dans ce qui est néanmoins devenu une « guerre de libération » contre la dictature mobutiste. La chute de Kinshasa et l'arrivée au pouvoir de Laurent-Désiré Kabila en mai 1997 ont marqué alors la fin du premier conflit.

Un second conflit a éclaté dès l'année suivante lorsque le nouveau président s'est retourné contre ses anciens alliés rwandais et ougandais en exigeant le départ des forces armées étrangères, le contrôle par l'Etat de l'ensemble du territoire congolais et de ses ressources. Cette deuxième guerre a vu se constituer de nombreux groupes armés. Le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), d'abord soutenu par le Rwanda et l'Ouganda, s'est rebellé à partir de Goma contre le président Kabila en août 1998 en rassemblant des Banyamulenge et d'anciens soutiens de Mobutu dans les Kivus. Très vite, les alliances internationales se sont structurées, en particulier entre la RDC, la Namibie, l'Angola et le Zimbabwe, qui présidait alors la SADC, et une force régionale a été envoyée au secours de Kinshasa pour contrer l'avancée des rebelles. Près de dix pays étrangers sont intervenus sur le territoire congolais, en soutien au gouvernement (Soudan, Tchad, République Centrafricaine et Afrique du Sud) ou aux groupes armés congolais (Burundi).

L'équilibre entre les forces en présence explique la tournure totalement différente de cette guerre par rapport à la précédente. Les lignes de fronts à peu près stabilisées ont divisé le pays en deux parties, l'une contrôlée par Kinshasa, l'autre par les différents groupes rebelles, alors que montaient des tensions entre Kampala et Kigali. Ces dernières ont culminé avec l'affrontement de Kisangani en 1998, qui a entraîné de nouvelles divisions au sein des groupes rebelles congolais.

Le RCD-K-ML de Mbusa Nyamwisi et le RCD-N de Roger Lumbala se sont séparés du RCD-Goma et rapprochés de Kampala, qui a tenté de les réunir à un troisième mouvement pro-ougandais, le Mouvement pour la libération du Congo (MLC), dirigé par Jean-Pierre Bemba et originaire de l'Equateur. Les alliances ont continué à se faire et à se défaire avec, entre autres, le rapprochement entre le RCD-K-ML et Kinshasa, le soutien de Kampala en retour à des milices Hema en Ituri (UPC de Thomas Lubanga) et le recours de Kinshasa à des milices Interahamwés et Maï-Maï pour soutenir le RCD-K-ML.

## **1.2. Du processus de paix à l'Accord Global et Inclusif**

La seconde guerre du Congo a fait près de 3.800.000 victimes entre 1998 et 2002 d'après les estimations de l'International Rescue Committee (IRC). Les contacts informels et les initiatives de paix se sont multipliés tout au long de la guerre et ont abouti en décembre 2002 à la signature des accords de Prétoria et à l'adoption d'un Accord Global et Inclusif qui a officiellement mis fin à un conflit de quatre ans.

Le processus de paix a été initié dès le mois de juillet 1999 avec la signature des premiers accords de Lusaka entre la RDC et ses alliés, le Zimbabwe, l'Angola, la Namibie, ainsi que par l'Ouganda et le Rwanda, qui soutenaient la rébellion. Ces accords prévoyaient 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.

Bien que leur mise en œuvre ait été retardée et inégale, les Accords de cessez-le-feu de Lusaka ont cependant marqué le début d'un processus de paix long et chaotique, centré sur le retrait des forces armées étrangères et le dialogue entre les factions congolaises. Le cessez-le-feu a été violé par toutes les parties signataires avant la fin de l'année, même si les combats semblent avoir connu une intensité moindre à ce moment. Ni le retrait des forces étrangères, ni le dialogue politique n'ont été mis en œuvre dans les mois qui ont suivi. Les accords de Lusaka ont été ratifiés par les deux principales branches du RCD et le MLC, mais jamais réellement acceptés par Laurent-Désiré Kabila, qui considérait les avoir signés dans une relative position de faiblesse.

Après l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila le 16 janvier 2001, l'arrivée au pouvoir de son fils, Joseph Kabila, avec le soutien de l'armée et de son entourage, a ouvert une nouvelle opportunité pour le processus de paix. Le Gouvernement de RDC a en effet renouvelé le cessez-le-feu avec les groupes rebelles et permis à la MONUC, présente depuis février 2000, de se déployer entièrement pour superviser le retrait des troupes de la ligne de front. Le nouveau président a reconnu au même moment le rôle de Ketumile Masire, ancien Premier Ministre du Botswana et médiateur des Nations Unies et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) pour la facilitation du processus de paix. Ce changement de cap a permis une relance du processus de paix et en particulier une première mise en œuvre du Dialogue Inter-Congolais. Le médiateur international a pu se rendre à Kinshasa pour en déterminer les modalités et préparer une première réunion, qui a eu lieu à Addis Abbeba en octobre 2001. Si les négociations entre les représentants du Gouvernement, des groupes armés, de l'opposition politique et de la société civile n'ont abouti alors à aucun accord sur un cadre politique de transition, elles ont marqué le début d'un dialogue national qui a débouché un an plus tard sur les Accords de Prétoria définissant les principes du processus de transition en cours.

### **1.3. Une lente mise en œuvre du processus de transition**

Réunissant les représentants des ex-belligérants, de l'opposition politique et de la société civile, les 350 délégués du Dialogue Inter-Congolais (DIC) ont adopté l'Accord Global et Inclusif (AGI) à Prétoria en décembre 2002. La Constitution de la transition a été adoptée près d'un an plus tard, en avril 2003. Ces deux textes traçaient les grandes lignes d'un processus de transition politique devant aboutir à la mise en place de nouvelles institutions démocratiquement élues, et en fixaient les principaux objectifs:

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

La transition a formellement débuté le 30 juin 2003 avec la mise en place d'un gouvernement de transition réunissant les parties congolaises selon la formule du partage du pouvoir « 1+4 ». Le pouvoir présidentiel est ainsi constitué du Président de la République et de quatre vice-présidents représentant les principales composantes. Les portefeuilles ministériels ont été répartis entre les composantes (regroupant l'ex-gouvernement, le RCD, le MLC, l'opposition politique et la société civile) et entités (désignant le RCD-K-ML, le RCD-N et les milices Mai-Mai) du Dialogue Inter-Congolais. Résultat d'un compromis entre les différentes parties congolaises, la composition du gouvernement a donné lieu à de nombreuses alliances qui ont abouti à l'exclusion de plusieurs personnalités au sein des composantes, et au refus de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) d'y participer. La Constitution de transition met en place un Parlement fondé sur le même principe d'inclusivité des composantes et entités.

La transition devait durer deux ans jusqu'au 30 juin 2005, avec la possibilité de la prolonger deux fois de six mois. Les progrès dans l'application de l'AGI ont été très lents et ce n'est qu'un an après son entrée en fonction que le gouvernement de transition a nommé les gouverneurs de province et commencé à rétablir des structures étatiques très affaiblies sous l'ère Mobutu. Les retards accumulés dans la mise en place des institutions ont également retardé le débat sur le projet de Constitution post transition, qui ne fut adopté par le Parlement qu'en mai 2005.

Le désarmement des anciennes milices et l'intégration de l'armée ont enfin connu de nombreux retards. Les débuts de la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion des ex-combattants (CONADER) chargée de la mise en œuvre opérationnelle de ce processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) ont été difficiles, et l'institution n'est devenue opérationnelle qu'à la mi-2005, retardant le désarmement des anciens groupes armés. Le manque de coordination avec la Banque Mondiale et le PNUD, les deux principaux partenaires de la CONADER ont été un facteur supplémentaire de retard. Une Structure militaire d'intégration (SMI) a été mise en place en parallèle pour organiser l'intégration de la nouvelle armée, mais le brassage des forces armées n'a été lancé que tardivement et demeure aujourd'hui largement incomplet. Sur les 18 brigades prévues avant les élections, seules 6 ont été formées, 3 autres pourront peut-être être formées d'ici le printemps. En outre, les chefs des différents groupes armés ont toujours préférés conserver leurs meilleures unités, et nombre important de candidats à la démobilisation a entraîné une réduction de la taille des brigades à 2.200 hommes en moyenne, alors qu'elles avaient été initialement prévues pour en rassembler 3.500.

Dans ce contexte, des combats ont repris sporadiquement dans l'est du pays, en particulier dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu, dans le district de l'Ituri, en province Orientale, et dans celui du Tanganyika, au nord du Katanga. En juin 2004 par exemple, des forces rebelles ont

pris le contrôle de la ville de Bukavu, chef-lieu du Sud Kivu, entraînant une réaction ferme, mais tardive, des forces de la MONUC. Depuis le début de l'année 2005, des opérations conjointes entre la MONUC et les FARDC ont été menées contre les groupes rebelles refusant le désarmement volontaire.

Les différentes composantes et entités des institutions de la transition ont généralement montré peu d'empressement pour le processus électoral, quand elles n'ont pas délibérément cherché à le retarder en mobilisant des obstacles techniques, juridiques ou politiques. La plupart voit les élections à venir comme un jeu à somme nulle où un camp l'emportera au détriment de tous les autres. Peu ont envie d'abandonner les nombreux privilèges et bénéfices qu'ils retirent de l'accès au pouvoir.

#### **1.4. 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. Cela est particulièrement perceptible dans le rôle qu'a joué le Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT) et dans le renforcement de la MONUC.

Le CIAT regroupe les représentants des cinq pays membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, de l'Union européenne, de l'Union africaine, de la MONUC, de la Belgique, du Canada et de plusieurs états africains (Afrique du Sud, Angola, Gabon et Zambie). Sa création procède d'une innovation institutionnelle introduite dans la Constitution de la transition, faisant de la RDC un Etat formellement souverain mais qui intègre également, comme arbitre, un comité réunissant les représentants de la communauté internationale au sein de ses institutions. Le CIAT a joué un rôle déterminant dans la mise en oeuvre du processus de transition, notamment en proposant la création de commissions conjointes sur les lois essentielles et la réforme du secteur de la sécurité. Ces commissions rassemblent des représentants de la communauté internationale et des membres du gouvernement ou des représentants des composantes et entités concernées. Cette institution a également pesé sur les acteurs congolais de la transition à l'occasion des nombreuses crises qui ont semblé mettre en péril le processus, comme lors des événements de juin 2004 ou en novembre 2005 pour relancer le processus d'intégration de l'armée nationale. 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 Présidentielle, sur laquelle le CIAT est resté silencieux.

La Mission d'observation des Nations Unies au Congo (MONUC) a également joué un rôle politique et de sécurité de premier plan, qui s'est accru avec le renforcement de ses capacités et l'élargissement de son mandat. Le personnel militaire de la MONUC a ainsi été progressivement renforcé jusqu'à 8.700 hommes en décembre 2002. Les combats 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 opération de l'Union Européenne a été montée dans l'urgence pour sécuriser la ville de Bunia jusqu'en septembre de la même année, pendant qu'en juillet, le mandat de la MONUC était élargi à la protection des civils et de couloirs humanitaires pour l'aide d'urgence. Le personnel militaire de la mission a été augmenté jusqu'à 10.800. Le mandat de la MONUC a été encore élargi en octobre 2004<sup>2</sup> pour intégrer: (i) le déploiement de 16.700 soldats pour dissuader la violence, protéger les populations civiles en danger et le personnel et les installations de l'ONU, (ii) la responsabilité d'établir trois commissions conjointes avec le gouvernement de transition sur la législation essentielle, la réforme du secteur de sécurité et le

---

<sup>2</sup> Résolution 1565 du Conseil de Sécurité des Nations Unies

processus électoral, et (iii) celle d'observer et de faire appliquer l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de Sécurité<sup>3</sup>.

La Division Electorale de la MONUC a fourni un soutien grandissant au processus électoral, et un Comité technique international sur la question a fonctionné depuis octobre 2003 sous l'égide de la MONUC. Enfin, en septembre 2005, la Résolution 1612 du Conseil de Sécurité a donné à la MONUC le mandat explicite d'aider à la préparation logistique des élections.

## **2. Contexte politique du référendum**

### **2.1. La scène politique congolaise de la transition**

La scène politique congolaise est marquée par une tendance à la fragmentation des formations politiques. Près de 250 formations ont été officiellement enregistrées par le Ministère de l'Intérieur en application de la loi sur les partis politiques. La plupart de ces formations sont cependant de création récente et conçues comme de simples instruments servant des ambitions personnelles. On compte parmi les formations les plus importantes des partis très récents, directement issus de groupes armés parties au dernier conflit congolais, comme le Mouvement de Libération du Congo (MLC), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD-Goma) et le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD), et certaines organisations beaucoup plus anciennes et relativement structurées, telles le Parti Lumumbiste Unifié (PALU) ou l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS).

Le clivage le plus significatif entre ces différents acteurs résulte de leur participation ou non aux institutions de la transition, déterminant l'accès à des ressources financières importantes et une visibilité auprès du grand public. Certaines formations de l'opposition ont néanmoins réussi au cours de la transition à capitaliser sur leur positionnement et à en retirer une forte popularité, comme l'UDPS. Le gouvernement rassemble des représentants de quatre composantes qui sont le PPRD, le RCD-Goma, le MLC et ce que l'on appelle l'opposition politique – peu représentative des principales forces d'opposition puisque l'UDPS, pourtant signataire de l'AGI, n'y participe pas.

Il est difficile d'évaluer la véritable audience des différentes formations politiques en RDC, seuls quelques partis ayant dominé la scène politique congolaise pendant la transition :

- Le PPRD a été créé en début 2002 pour constituer en partie la mouvance présidentielle autour de Joseph Kabila au lendemain de l'assassinat de son père. Qualifié de parti présidentiel, le PPRD a en effet marqué dès sa création une certaine indépendance du nouveau président par rapport à l'entourage de son père, même s'il s'est toujours voulu au-dessus de la mêlée et non lié à un parti en particulier. Bénéficiant des avantages du pouvoir, le PPRD est devenu un des partis les plus puissants de RDC et son implantation s'est étendue bien au-delà du Katanga, autour de Kinshasa, dans le Maniema et le Sud Kivu.
- Le MLC quant à lui s'est constitué en mouvement politico-militaire en 1999, sous la direction de Jean-Pierre Bemba, avec le soutien du Colonel Kibonge et d'Olivier Kamitatu, actuel Président de l'Assemblée Nationale. On lui prête une certaine audience dans l'Equateur, province d'origine de son président, mais également dans certaines parties du Bandundu, d'où est originaire Kamitatu, et de la Province Orientale.

---

<sup>3</sup> Résolution 1493.

- Le RCD-Goma est issu du mouvement de rébellion du même nom longtemps soutenu par le Rwanda. Comme de nombreuses autres formations politiques congolaises, il s'est transformé en 2002 en parti politique dans le cadre du Dialogue Inter-Congolais tout en conservant sa base militaire. Il est aujourd'hui encore enraciné dans l'Est du pays, et en particulier dans les provinces du Kivu, même si son influence s'est étendue au-delà.
- L'UDPS d'Etienne Tshisekedi est sans conteste le plus important parti de l'opposition. Créée en 1982, l'UDPS s'est démarquée par son opposition historique, parfois ambiguë, au régime de Mobutu. Des rivalités entre plusieurs co-fondateurs ont entraîné des divisions entre l'UDPS de Bosasi, celle de Kibassa et celle de Tshisekedi. Toutes trois revendiquent aujourd'hui le sigle UDPS. Au sein même de l'UDPS-Tshisekedi, les tensions sont perceptibles entre une aile modérée et les tenants d'une position radicale. S'il n'a pas accès aux bénéfices du pouvoir, il a su capitaliser sur sa non-participation aux conflits, à la différence des partis précités, son opposition au gouvernement de transition « 1+4 » et sa réputation d'incorruptibilité. Ces caractéristiques lui ont valu une forte popularité dans les grands centres urbains et dans les deux provinces du Kasai, d'où plusieurs de ses cadres sont originaires.

Si la plupart des autres partis n'a guère d'assise conséquente dans la population, l'opposition compte néanmoins quelques formations significatives, dont le PALU d'Antoine Gizenga, fondé en 1964, qui a fait alliance à plusieurs reprises avec l'UDPS sans en partager les positions les plus radicales, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), ancien parti unique sous la dictature de Mobutu, ou encore le Mouvement de la Libération du 17 mai (M17) et le FONUS.

En l'absence de différenciations idéologiques claires entre la plupart des formations politiques, les regroupements sont essentiellement fondés sur des rapports de pouvoir et d'affinités, par nature très instables, engendrant une tendance à la fragmentation des formations politiques, comme ce fut le cas avec l'UDPS, dont le sigle est aujourd'hui disputé par trois partis différents, ou le RCD, qui s'était divisé entre le RCD-Goma, le RCD-National et le RCD-KML. Les principaux partis sont également affectés par de nombreuses exclusions ou défections ponctuant la vie politique congolaise, et dont le rythme semble s'être accéléré à l'approche du référendum.

## **2.2. Enjeux du projet de Constitution**

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 siègent avec les principaux partis congolais, sauf l'UDPS.

Les principaux débats ont porté sur le caractère unitaire ou fédéraliste de l'Etat, sur la nature du régime (présidentiel ou semi-présidentiel) et sur la problématique de la nationalité congolaise. Aprement débattu, le caractère unitaire de l'Etat constitue une question particulièrement sensible au regard de l'histoire du pays, marquée par plusieurs tentatives de sécession, au Katanga comme dans l'Est, suscitées notamment par l'inégale répartition des ressources minières. La question de la nationalité était également sensible, en raison du profond ressentiment d'une partie de la population congolaise envers les populations rwandophones à l'Est, assimilées à l'ennemi rwandais et suscitant des craintes de nouvelles agressions. D'autres points ont fait l'objet de débats houleux au Sénat, portant notamment sur l'âge et la formation requise pour être candidat aux élections présidentielles, en raison de leur implication sur l'éligibilité du Président Kabila aux prochaines élections. La pression exercée par certains représentants de l'Union européenne et de la Division politique de la MONUC notamment, a permis de garantir que le texte du projet de Constitution consacre l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif et l'indépendance de la justice, et supprime toute référence à la peine capitale.

Ce texte prévoit un Etat unitaire fortement décentralisé, où les provinces disposeront d'un pouvoir d'initiative et d'autonomie significative. Il prévoit également un système semi-présidentiel équilibré, où le Président, élu à la majorité absolue du suffrage universel direct, nomme le premier ministre au sein de la majorité parlementaire, mais demeure responsable devant le Parlement. Cette loi fondamentale constitue le socle du cadre juridique des élections générales de 2006 qui doivent désigner les nouveaux dirigeants de la RDC tant au niveau national que local.

Suivant l'adoption du projet de Constitution par le parlement de transition, le positionnement des formations politiques congolaises a sans grande surprise correspondu à leur participation ou non aux institutions de la transition. Une place particulière doit être faite ici à l'UDPS, dont le positionnement et les hésitations ont un impact important sur le processus en cours. Bien que partie prenante de l'accord de gouvernement signé à Pretoria en décembre 2002, l'UDPS d'Etienne Tshisekedi ne participe pas aux institutions de transition et s'est d'abord positionnée dans une opposition radicale au processus électoral, accusant le pouvoir de l'organiser dans un sens favorable à leur maintien au pouvoir. L'UDPS a par la suite exploité assez efficacement les retards de la transition, même si ses capacités de mobilisation semblent s'être érodées dans le courant de l'année 2005. Ainsi lorsque le président de la CEI, l'Abbé Apollinaire Malumalu a reconnu en janvier 2005 qu'il faudrait probablement prolonger la transition de 6 mois au mois de juin suivant, des manifestations ont été organisées qui ont paralysé la capitale et entraîné la mort de plusieurs personnes, probablement une dizaine. La crainte de nouveaux débordements à la fin du mois de juin suivant a poussé la CEI et la MONUC à lancer dès le 20 juin les opérations d'enrôlement dans la ville de Kinshasa. La manifestation organisée le 30 juin suivant tout comme le meeting du leader Etienne Tshisekedi le 9 juillet suivant n'ont pas eu le succès des précédentes manifestations de l'UDPS. Les premières avancées tangibles de la transition semblent donc avoir diminué le prestige et la capacité de mobilisation de l'opposition radicale au processus. L'appel au boycott de l'enregistrement électoral par l'UDPS a également peu convaincu, comme en témoigne le franc succès des opérations d'enregistrement à Kinshasa comme dans les deux Kasai. Le parti a ensuite hésité à se repositionner sur le « non » et, en dépit de négociations de dernière minute engagées en novembre pour tenter de rallier l'UDPS au processus en cours, le parti a finalement appelé au boycott du référendum.

### **2.3. Climat politique à la veille du référendum**

Les derniers mois précédant le référendum ont été caractérisés par un climat relativement calme contrastant avec l'agitation qui avait marqué le 30 juin 2005 et la prolongation de la transition. Les opérations conjointes de la MONUC et des FARDC pour désarmer les groupes rebelles dans le Nord Kivu et l'Ituri ont maintenu une pression constante sur ces éléments qui auraient pu envenimer le climat politique et elles ont en général été très bien accueillies dans la presse. La tension politique est pourtant montée peu à peu, perceptible dans l'accélération du rythme des scissions et des défections au sein des partis comme à l'occasion de quelques polémiques. Le MLC a probablement été le plus affaibli avec l'exclusion de son Secrétaire Général Olivier Kamitatu, qui occupe la position de président de l'Assemblée Nationale. Le Président Jean-Pierre Bemba serait entré en conflit avec son Secrétaire général sur la question des rapprochements tactiques à opérer pour construire une coalition en vue des élections prochaines. Olivier Kamitatu a réagi fermement en réaffirmant son appartenance au MLC et en refusant son exclusion, même s'il semble s'être effectivement rapproché de membres d'autres partis dans les derniers mois. Il a obtenu dans sa démarche le soutien de nombreux députés du MLC, alors que des remaniements étaient opérés au sein de l'appareil politique du MLC pour écarter des proches du président de l'Assemblée. Intervenant après le départ du Colonel Kibonge et d'Antoine Ghonda, le départ d'Olivier Kamitatu, s'il est confirmé, semble devoir profondément affaiblir le MLC.

Le RCD-Goma a lui aussi été touché par les défections du sénateur Kabasele et du député Pelé Mboyo, qui ont fait suite aux défections du Dr Ilunga et de Joseph Mudumbi Mulunda plus tôt dans l'année. Les deux représentants ont quitté leur parti à quelques jours d'intervalle au lendemain du référendum, en dénonçant le manque de démocratie dans le fonctionnement des instances, alors qu'Azarias Ruberwa venait d'être désigné candidat du RCD aux présidentielles. Le PPRD et l'UDPS ont également subi de vives tensions internes, respectivement à propos de nominations à la tête d'entreprises publiques, et de la définition de la stratégie du parti<sup>4</sup>. Elles n'ont cependant donné lieu jusqu'ici à aucune exclusion ni à aucun départ volontaire. Les partis sont d'autant plus vulnérables à ce type de mouvement qu'ils n'ont en général pas de ligne idéologique claire et que les membres de l'Assemblée nationale comme du Sénat peuvent quitter leur parti voire en rejoindre un autre tout en conservant leur siège. Bien que désignés en fonction de leur affiliation politique pour assurer la représentativité des composantes de la transition, ils le sont pour toute la durée de la transition.

---

<sup>4</sup> Notamment la décision du parti de boycotter le référendum, certains auraient préféré appeler à voter « Non »

## Section III

# CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

---

### 3. Cadre juridique

#### 3.1. Contexte institutionnel

Les difficultés qui ont accompagnées l'élaboration du cadre juridique du référendum émanent essentiellement de blocages dus au contexte institutionnel et politique particulier de la transition congolaise. Le manque d'empressement des différentes composantes et entités des institutions de transition à affronter le verdict des urnes a longtemps retardé l'élaboration des instruments juridiques nécessaires à la tenue du referendum constitutionnel. Etape indispensable à « l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique »<sup>5</sup>, le referendum n'était pas *in se* source de dissensions aigues entre les composantes, mais suscitait leurs réticences en raison du pas décisif vers les échéances électorales qu'il représentait. En outre, certaines lois essentielles, notamment celle régissant l'attribution de la nationalité congolaise, applicables dans un cadre plus large que celui du referendum n'ont été adoptées qu'après de longues et difficiles négociations, en raison des problématiques qu'elles traitaient.

L'impulsion de la Communauté internationale réunie au sein du CIAT et dans le cadre technique de la Commission mixte sur les lois essentielles a néanmoins permis une accélération importante du processus législatif à partir de la seconde moitié de l'année 2004. Ces efforts de conciliation ont d'abord permis l'adoption de la loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante et de la loi sur les partis politiques<sup>6</sup>. La loi sur la nationalité, âprement discutée lors de son élaboration, et la loi sur l'identification et l'enregistrement des électeurs<sup>7</sup> ont ensuite permis le lancement des opérations d'enregistrement des électeurs. Le dispositif juridique a été parachevé par l'adoption de la loi référendaire le 23 juin 2005, quelques jours avant la prolongation de la transition. Un dernier obstacle juridique n'a finalement été levé qu'*in extremis*, sur pression accrue de la Communauté internationale : les retards pris dans les opérations d'enregistrement électoral ont imposé une modification de la loi référendaire juste avant que celle-ci ne devienne caduque, afin d'autoriser un report du référendum constitutionnel du 27 novembre au 18 décembre 2005<sup>8</sup>.

Pomme de discorde toujours d'actualité au sein de la population congolaise, la question de la nationalité a été vivement débattue avant que la loi régissant ses principes ne soit adoptée<sup>9</sup>, bien que certains éléments controversés aient été considérés comme réglés par la Constitution de transition. Objet même du referendum, le projet de Constitution post transition n'a été élaboré

---

<sup>5</sup> L'un des objectifs principaux de la transition tel que défini par l'Accord Global et Inclusif

<sup>6</sup> Adoptées respectivement 9 et 11 mois après le début de la transition.

<sup>7</sup> Respectivement 17 et 18 mois après le début de la transition.

<sup>8</sup> La loi référendaire fixait en son premier article la date du référendum au 27 novembre 2005. La loi n°05/012 du 2 décembre 2005 complétant et modifiant la loi référendaire, donnant compétence à la CEI pour fixer la date du referendum, a été promulguée de justesse en vue de permettre le respect de la durée de la campagne référendaire fixée à 15 jours.

<sup>9</sup> Voir *infra*, 5. Listes électorales

qu'au prix de vives négociations, achevées le 13 mai 2005 avec l'adoption du projet par les deux Chambres du Parlement, soit 23 mois après les délais fixés dans l'Accord Global et Inclusif.

### **3.2. Instruments applicables**

Signataire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la République Démocratique du Congo a ratifié un certain nombre d'instruments universels, notamment le Pacte international des droits civils et politiques de 1966, et régionaux, comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Ces textes fixent des principes démocratiques relatifs aux consultations électorales. Les parties signataires de l'Accord Global et Inclusif ont réaffirmé leur adhésion à l'ensemble des déclarations et conventions internationales signées ou ratifiées par la RDC, en prenant expressément l'engagement, dans cette perspective, de « lutter pendant la période de la transition pour un système respectueux des valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

Elaborés pour l'essentiel au cours des deux dernières années, en application de l'Accord Global et Inclusif et de la Constitution de transition, les principaux textes du dispositif juridique applicable au référendum, dits « lois essentielles », sont les suivants :

- La Constitution de transition
- Les lois organiques portant :
  - Organisation et fonctionnement des partis politiques, N° 04/002 du 15 mars 2004
  - Organisation, attributions et fonctionnement de la CEI, N° 04/009 du 5 juin 2004
  - Loi relative à la Nationalité Congolaise, N° 04/024 du 12 novembre 2004
  - Identification et enrôlement des électeurs, N° 04/028 du 24 décembre 2004
  - Loi complétant et modifiant la loi référendaire, donnant compétence à la CEI pour fixer la date du referendum, N° 05/012 du 2 décembre 2005
- Les instruments relatifs à la Cour Suprême de Justice :
  - Ordonnance Loi n 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice
  - Ordonnance 0166 du 5 juillet 1976 – Cour suprême de justice – règlement intérieur
  - Code d'organisation et des compétences judiciaires
- Les décisions de la CEI, dont la Décision n° 021/CEI/BUR/05 du 1er octobre 2005 portant mesures d'application de la loi susvisée.

### **3.3. Evaluation générale**

Dans son ensemble, le cadre juridique du referendum constitutionnel satisfait aux principaux standards internationaux en matière d'élections démocratiques et s'inscrit, par les dispositions de la loi sur la nationalité adoptée en préalable aux opérations d'enregistrement, dans un esprit de réconciliation nationale conformément aux objectifs établis par l'Accord Global et Inclusif. Ce dispositif comporte néanmoins certaines insuffisances, particulièrement en matière de règlement du contentieux et de financement des partis politiques.

L'exigence de cohérence des procédures électorales dans un pays qui s'engage dans un cycle d'élections commande théoriquement l'adoption d'un texte de portée générale, établissant des principes communs pour toutes les consultations. Le changement de Constitution imposait néanmoins un texte spécifique pour l'organisation du seul referendum. En outre, le referendum

était considéré comme ayant valeur de test pour les prochaines élections, susceptible d'apporter des enseignements pour l'élaboration d'une future loi électorale<sup>10</sup>.

Liées notamment à l'étendue des compétences accordées à la CEI et à la limitation du champ du règlement juridictionnel du contentieux référendaire, qui n'intervient qu'à la fin de opérations, les insuffisances du cadre juridique – étudiées dans les sections thématiques suivantes – tendent à nuire à la légitimité du processus référendaire. Outre leur manque de lisibilité, les textes régissant le rôle de la CEI sont privés d'un mécanisme de contrôle adéquat.

La compétence de la CEI en terme de contrôle de la régularité du referendum contient plusieurs aspects. Habilitée à prendre des mesures en cas de violation de la loi<sup>11</sup>, elle dispose surtout de prérogatives exclusives en matière d'établissement des listes électorales<sup>12</sup>. Ses pouvoirs de rectification, de redressement et d'annulation des procès-verbaux<sup>13</sup> lui donne des attributions auparavant dévolues à la Cour Suprême de Justice. Celle-ci a la responsabilité de statuer sur le contentieux du referendum, après annonce des résultats provisoires. Outre le fait que la Haute Juridiction ne dispose pas des capacités humaines et matérielles nécessaires à la réalisation de cette mission, aucune disposition réglementaire ni jurisprudence n'en précise les modalités.

Essentiel au pluralisme politique, l'encadrement juridique du financement des partis politiques en droit congolais demeure insuffisant et représente une autre lacune du cadre général du référendum. La nouvelle Constitution prévoit la possibilité d'un financement public des partis politiques, mais celui-ci serait extrêmement complexe à mettre en œuvre, en présence de plus de 220 partis enregistrés, la plupart sans aucune légitimité représentative.

Les dispositions réglementaires constituent un ensemble difficilement accessible, un certain nombre de procédures clés n'ayant été complétées par la Commission électorale indépendante que dans les derniers jours précédant le scrutin. Les difficultés de communication n'ont pas permis la diffusion de ces décisions à l'ensemble des bureaux de vote du pays, et ont conduit à leur application inégale. On notera la confusion créée par la décision de la CEI d'autoriser la prolongation éventuelle des opérations de vote les 19 et si nécessaire le 20 décembre : une note en précisant les modalités n'a été émise que l'avant-veille du scrutin.

Le processus d'élaboration du cadre juridique apparaît en conformité avec la Constitution de transition, malgré sa remise en cause durant la phase contentieuse de l'établissement des résultats définitifs<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> La mesure dans laquelle le texte de loi électorale, en cours d'examen devant le Parlement, prendra en compte les imperfections du système juridique organisant le referendum, est à ce titre d'une importance cruciale.

<sup>11</sup> Article 37 de la loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la CEI, la CEI peut être saisie de toute violation des dispositions législatives et réglementaires régissant le referendum ; article 31 de la même loi : la CEI invite le contrevenant à prendre des mesures de correction appropriées. La CEI peut saisir sa hiérarchie aux fins des sanctions par les juridictions compétentes.

<sup>12</sup> Voir *supra*, contentieux des listes électorales.

<sup>13</sup> Article 47-2 de la loi référendaire.

<sup>14</sup> Le délai très court entre l'adoption de la loi portant modification de la loi référendaire donnant compétence à la CEI pour fixer la date du referendum, et sa promulgation par le Président de la République, a été critiqué comme n'ayant pas permis un contrôle de sa constitutionnalité par la Cour Suprême de Justice.

## **4. Administration électorale**

### **4.1. Références légales**

La loi n°05/010 du 22 juin 2005 portant organisation du referendum constitutionnel en République Démocratique du Congo attribue à deux institutions, la Commission électorale indépendante et la Cour Suprême de Justice, le mandat de garantir la régularité des opérations référendaires. La loi assigne à la CEI et aux Tribunaux de paix compétence pour l'élaboration des listes électorales, à laquelle participent également les Unités de médiation créées par la CEI. Cette dernière question sera abordée ultérieurement.

Etablie par la Constitution de transition comme une des 5 institutions d'appui à la démocratie, la CEI a pour mandat d'organiser librement et sans interférence les opérations devant conduire au referendum constitutionnel et aux élections nationales et locales, et de contribuer à l'élaboration du cadre juridique. Elle contribue à l'élaboration des dispositifs législatifs nécessaires aux processus référendaire et électoraux, publie les listes électorales et accrédite les observateurs nationaux et internationaux et les listes de témoins désignés par les candidats et partis politiques.

Les missions de toutes les institutions d'appui à la démocratie sont définies de manière commune par la Constitution, comme visant à « garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation d'élections libres démocratiques et transparentes »<sup>15</sup>. Ses fonctions précises sont définies par la loi organique<sup>16</sup> du 5 juin 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la CEI : en vertu de l'article 6 de cette loi, la CEI est en charge de préparer, d'organiser, de gérer et de contrôler, en toute indépendance et transparence, le processus référendaire et électoral pendant la transition. A ce titre, elle est chargée de veiller à l'application de la loi référendaire. Ses fonctions contentieuses, évoquées plus haut, sont particulièrement importantes. Elle contrôle l'élaboration des résultats, avec un contrôle juridictionnel *a posteriori*.

### **4.2. La Commission électorale indépendante (CEI)**

Si les 8 membres de son bureau – un par composante et entité – ont été désignés en août 2003, la Commission électorale indépendante n'a véritablement vu le jour qu'avec l'adoption de la loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la CEI en juin 2004, un an après le début de la transition. Les 13 autres commissaires ont été nommés en août 2004, désignés de façon paritaire par les principales composantes et entités ayant pris part au Dialogue Inter-Congolais, notamment l'ex-Gouvernement de Kinshasa, le Mouvement pour la libération du Congo (MLC), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), l'opposition non-armée et les représentants de la société civile. Son Président, l'Abbé Apollinaire Malumalu, et les coordonnateurs des onze Bureaux de Représentation Provinciale, ont été désignés par la Société civile.

Pour son fonctionnement, la CEI est dotée de la personnalité juridique et de moyens d'action très importants. En particulier, elle jouit de l'autonomie financière avec un budget propre, qui est complété par des apports extérieurs. La loi attribue aux membres de la CEI le bénéfice de l'immunité de poursuite et du privilège de juridiction dans l'accomplissement de leur mission. Elle est en principe indépendante, mais reste sous contrôle politique équilibré, les commissaires ayant été nommés afin d'assurer la représentativité des différentes composantes et entités.

---

<sup>15</sup> Article 155 alinéa 1 de la Constitution

<sup>16</sup> 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, par l'Assemblée nationale et le Sénat. » (article 160)

La CEI est dotée d'une Assemblée plénière, organe de conception et d'orientation, procède à l'évaluation interne des activités de la CEI, d'un bureau, organe de décisions et de gestion, et de sept commissions spéciales dont les mandats spécifiques 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. Trois sous-commissions ad hoc, créées par l'Assemblée Plénière ont complété la structure de la CEI, chargées respectivement de l'identification et enrôlement des électeurs, de l'éducation électorale et de la sécurisation des élections.

En dépit d'une structure alourdie par la nécessité d'assurer la représentation des différentes composantes de la transition, et des problèmes liés aux comportements très partisans de certains de ses membres, la CEI est relativement fonctionnelle, en particulier grâce aux synergies établies avec le personnel de la Division Electorale de la MONUC.

### **4.3. Structures locales**

Relais indispensables pour la conduite des opérations de referendum, les structures locales de la CEI n'ont pu jouer leur rôle de façon optimale, en raison d'une répartition des tâches mal définie, et de nombreuses modifications de la structure globale de la CEI.

Au niveau provincial, la CEI dispose de 11 Bureaux de représentation provinciale (BRP) constitués de huit membres dont deux femmes, à raison d'un membre par composante et entité, nommés collégialement par le Bureau national selon des critères de compétence, d'expérience et de haute moralité. Le premier BRP s'est installé le 7 octobre 2004 à Kisangani, chef-lieu de la Province orientale. Au niveau inférieur, la CEI a établi ses services techniques et administratifs. Les 64 bureaux de liaison (BL) sont constitués d'un chef d'équipe, d'un formateur, d'un sensibilisateur, d'un logisticien, d'un chargé de l'inscription des électeurs et des candidats et d'un secrétaire. Chaque province compte 5 à 8 bureaux de liaison.

La CEI avait initialement prévu la mise en place de 12 bureaux relais (BR), dans les cas où les bureaux de liaison avaient une couverture territoriale trop vaste ou trop complexe. Après le début des opérations d'enregistrement et en concertation avec les intervenants du projet APEC<sup>17</sup>, la CEI a décidé de transformer tous les chefs-lieux de territoire en BR. Bien qu'indispensables à l'organisation des opérations, les BR ne disposent pas d'une réelle structure et manquent de capacités logistiques. La formation et le paiement des agents se sont notamment déroulés au niveau des territoires, et la MONUC utilisait les BR pour le dépôt du matériel électoral.

Pour pallier les difficultés de coordination entre les structures nationales et locales, ces dernières ont été progressivement intégrées sous la coordination du Bureau National des Opérations (BNO), organe opérationnel de la CEI. L'absence d'une claire répartition des tâches a engendré certaines tensions entre les structures, parfois avivées par des disparités de traitement salarial.

### **4.4. Personnel et formation**

Depuis la mise en place de la CEI, le nombre de personnes travaillant auprès de son bureau national et de ses représentations provinciales a augmenté massivement. Au cours de la période référendaire, ses effectifs ont atteint près de 750 personnes – en excluant le personnel des centres d'enregistrement, des bureaux de vote et les travailleurs journaliers recrutés pour des opérations *ad hoc*.

---

<sup>17</sup> Appui au processus électoral au Congo, géré par le PNUD (Cf. infra).

Suite aux sérieuses difficultés rencontrées dans le paiement des agents mobilisés pour les opérations d'enregistrement des électeurs, et grâce à l'engagement de la MONUC, la CEI est parvenue à mettre en place un système de paiements relativement fonctionnel pour le référendum. Le système de paiement du personnel mobilisé pour le référendum, élaboré en collaboration avec le PNUD, était mis en œuvre au niveau des chefs-lieux de territoire. Une fois la formation achevée à ce niveau, chaque président de bureau de vote recevait les fonds nécessaires au paiement du salaire de ses agents et des agents de police affectés à la sécurité du bureau. Les retards dans le paiement des agents de la CEI et de la police ayant participé à l'enregistrement des électeurs ont souvent compliqué la préparation du référendum, que ce soit au niveau de la distribution du matériel référendaire ou de la formation des agents électoraux. Malgré une mauvaise répartition des salaires basée sur des listes de bureau de vote souvent inexactes, le système a permis le déroulement des opérations référendaires bien que la question du paiement des salaires pour les prestations précédentes soit restée ouverte.

Les différences salariales dans les structures organiques et techniques de la CEI ont suscité des incompréhensions. Les salaires des superviseurs techniques et des formateurs sont effectivement plus élevés, mais leurs compétences et leur apport au processus sont supérieurs. Il convient aussi de préciser que les salaires de ces derniers comprennent une allocation journalière visant à leur permettre d'assurer les nombreuses missions qu'ils effectuent, et que leurs frais de sécurité sociale et d'assurance médicale ne sont pas couverts. Les contestations soulevées auraient semble-t-il été évitées par l'explication de ces précisions.

La formation en cascade des agents électoraux a débuté dans la capitale avec la formation de formateurs nationaux qui ont ensuite été déployés au niveau des BL de la CEI pour former les formateurs provinciaux. Ces derniers ont ensuite été envoyés dans les chefs-lieux de territoire pour former les présidents de bureau de vote. Le plan de formation prévoyait initialement quelques sites supplémentaires pour la formation des présidents de bureau, dans les zones où le déplacement des présidents avait été considéré trop difficile du fait des distances à parcourir ou pour des raisons de sécurité. Ces sites de formation supplémentaires ont été supprimés par la suite, et ce changement de dernière minute a souvent retardé la formation des présidents. Ces derniers ont ensuite formé directement les agents dans chaque centre de vote.

#### **4.5. Assistance internationale**

Pour mener à bien sa mission, la CEI a bénéficié d'un appui technique, financier et logistique considérable de la communauté internationale, et de l'Union Européenne en particulier. Ce soutien a été mis en œuvre par le biais du projet APEC (Appui au Processus Electoral au Congo) géré par le PNUD, avec l'aide de la Division électorale de la MONUC. Une intégration des deux institutions des Nations Unies a été mise en place et a permis une fusion de ses unités, qui se sont intégrées avec la CEI. Chaque Commission et sous-Commission de la CEI a des unités correspondantes qui collaborent de façon totalement intégrée. Ce processus intégratif a été mis en place par étapes, au prix de nombreux efforts, jusqu'au partage des espaces et des bureaux. La MONUC, depuis octobre 2004, a ouvert 14 sections électorales dans les 11 chefs-lieux de province de la RDC et dans les villes de Bunia, Kalemie et Kikwit. La MONUC a également planifié l'ouverture, qui devrait être imminente, de 6 sections additionnelles à Gbadolite, Basankusu, Aru, Buta, Uvira et Kamina.

La Division Electorale de la MONUC a apporté à la CEI une assistance technique pour la mise en place de toutes les activités électorales. L'élaboration du budget de la CEI et du calendrier électoral est effectuée en concertation. La logistique électorale pour la distribution du matériel électoral a été prise en charge par la MONUC, qui s'imposait en tant que seule organisation

disposant des moyens nécessaires pour ce type d'opérations. L'importance d'assurer la sécurité du transport des urnes et des bulletins avant et après les élections et ses implications politiques a exclu la possibilité d'assigner cette tâche à des entreprises privées. Un Comité Technique de la communauté internationale d'appui au processus électoral en RDC a été établi le 8 octobre 2003 par la MONUC. Il s'est réuni chaque semaine, présidé par le Directeur de sa Division électorale, côte à côte avec le Président de la CEI.

La MONUC et l'Union Européenne ont également soutenu le gouvernement de la Transition dans l'établissement d'un environnement favorable aux élections, par l'intégration de l'armée et une restructuration de la police nationale, afin d'assurer des conditions minimales de sécurité dans le pays et permettre la sécurisation du processus électoral.

A l'initiative de la Commission Européenne et de la MONUC, trois conférences réunissant les bailleurs de fonds pour le processus électoral ont été organisées, en juin et novembre 2004 puis en juillet 2005, afin de garantir la couverture d'un budget de plus de 235 millions d'Euros. La Commission Européenne et ses Etats membres ont annoncé une contribution de 198 millions d'Euro. Les autres bailleurs les plus importants sont le Japon (6,3 millions), le Canada (4,5 millions), les Etats-Unis (2,25 millions), la Norvège (0,7 million) et la Suisse (0,7 million). La RDC, en accord avec les recommandations du FMI, a pris l'engagement de contribuer à hauteur de 27 millions d'Euros de ses ressources propres. Un Comité de Pilotage du Fonds commun APEC a été mis en place le 15 décembre 2004 pour donner les orientations et suivre la gestion du fond.

USAID et IFES offrent aussi un soutien technique en mettant à disposition plusieurs experts internationaux auprès de la CEI. Un soutien financier important a aussi été apporté pour l'acquisition du matériel de transport, des moyens de communication et les paiements des bureaux de la CEI pour ses premiers mois d'activité.

#### **4.6. La Cour Suprême de Justice**

La Cour Suprême de Justice constitue la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire congolais. Sa compétence est extrêmement étendue. Elle assure des fonctions de cour constitutionnelle, de cour de cassation, et de conseil d'Etat<sup>18</sup>. En l'absence d'une loi portant réforme du système judiciaire, la Haute juridiction est régie par des lois issues de la Seconde République.

En matière de referendum, la proclamation des résultats définitifs revient à la Cour Suprême de Justice, après épuisement du contentieux référendaire. La Constitution de transition confère à cette juridiction le rôle de « juge du contentieux du referendum »<sup>19</sup>. Des compétences en matière de contestation électorale étaient déjà attribuées dans les textes antérieurs, mais ceux-ci n'avaient fait l'objet d'aucune application jusqu'au referendum.

La loi référendaire prévoit que la Cour statue en application de la procédure en matière électorale. En revanche, l'étendue des vérifications opérées par la Cour Suprême de Justice dans le cadre du referendum semble être restreinte par rapport à celles prévues dans les lois antérieures. L'examen des procès-verbaux était prévu dans l'ordonnance loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême<sup>20</sup>. Dans le cas du referendum, la Haute juridiction n'est pas explicitement investie du mandat de procéder systématiquement à la vérification des résultats. Elle doit uniquement statuer sur les recours introduits devant elle<sup>21</sup>. La

---

<sup>18</sup> L'un des apports de la nouvelle Constitution est la mise en place de ces trois juridictions.

<sup>19</sup> Article 150 alinéa 2 de la Constitution de transition

<sup>20</sup> Article 136-2 dudit texte.

<sup>21</sup> Même si l'article 140 du texte cité plus haut (voir note précédente) est ici applicable, et donne la possibilité à la Cour d'ordonner le dépôt au greffe de la Cour des bulletins de vote ainsi que des procès verbaux.

loi référendaire prévoit la possibilité pour la Cour de décider d'une rectification du résultat pour erreur matérielle, mais celle-ci doit être fondée sur un recours introduit devant la Cour. Elle peut également décider d'annuler le vote en tout ou en partie, si les recours ne sont pas déclarés irrecevables ou non fondés et si la Cour estime que « les irrégularités retenues ont pu avoir une influence déterminante sur le résultat du scrutin »<sup>22</sup>.

Les requérants admis à contester les opérations référendaires, dans les 8 jours, sont les partis politiques, les associations ou toute personne intéressée. Un recours introduit par un particulier n'est cependant admis que s'il est accompagné d'une pétition réunissant les signatures d'au moins un tiers des électeurs du même bureau de vote – ce qui constitue une condition trop restrictive. Le Ministère public, représenté par le Procureur Général de la République, peut également saisir la Cour dans les 15 jours suivant la proclamation des résultats.

Comme l'ensemble des juridictions congolaises, la Cour Suprême de Justice souffre de difficultés de fonctionnement dues à un manque de moyens important. Elle ne dispose pas suffisamment de personnel, d'espace et d'équipement. Ses bureaux sont surchargés et exigus, avec un nombre d'ordinateurs très faible. En outre, les recours qui s'offrent aux électeurs présentent les mêmes faiblesses que tout recours devant les juridictions congolaises, qui sont marqués par une faible accessibilité et par la faiblesse de la formation du personnel de justice. Les réformes nécessaires du système de la justice en République Démocratique du Congo, bien que reconnues par les pouvoirs politiques et la communauté internationale<sup>23</sup>, n'ont pas fait l'objet d'une mobilisation adéquate, celle-ci s'étant concentrée sur d'autres priorités.

Dans l'Accord global et inclusif, les Parties ont réaffirmé la nécessité d'un pouvoir judiciaire indépendant. Néanmoins, la Haute juridiction suscite des doutes quant à son indépendance, en raison de certaines de ses décisions, jugées trop politiques.

## 5. 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 guerres 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 parties du Dialogue Inter-Congolais avaient initialement prévu la tenue d'un recensement général de la population<sup>24</sup> avant la fin de la période de transition. Pour des raisons de coût et du manque de temps disponible, la Commission électorale indépendante a cependant dû opter pour l'identification et le recensement des seuls citoyens Congolais en âge de prendre part au scrutin.

---

<sup>22</sup> Article 52-3 de la loi référendaire.

<sup>23</sup> Cf. audit réalisé par la Commission Européenne et les rapports d'ONG internationales, notamment celui de Global Rights.

<sup>24</sup> 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.

## 5.1. Références légales

L'élaboration des listes d'électeurs est régie par les lois organiques n° 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise, et n° 04/028 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 révolus 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. Ne peuvent cependant prétendre à la qualité d'électeur les militaires et policiers en fonction, et les personnes frappées d'incapacité mentale. Il convient de remarquer qu'en son article 4, la loi sur l'enregistrement stipule que l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, ce qui semble inadapté eu égard aux difficultés rencontrées pour accéder à certains segments de population répartis sur le territoire de la RDC.

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<sup>25</sup>, 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 décision a suscité de nombreux mécontentements, certaines 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 aux exigences de modernité et aux conventions internationales.

Les procédures d'enregistrement, d'émission de la carte d'électeur et de création des listes électorales sont définies par la loi portant identification et enrôlement des électeurs, complétée par les décisions de la CEI<sup>26</sup>. Les Congolais sont tenus de respecter la compétence territoriale des centres d'inscription selon leur lieu de résidence principale, ou temporaire<sup>27</sup>, et apporter la preuve de leur éligibilité. Les dispositions 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 dispose même d'une marge d'appréciation pour procéder à l'inscription d'une personne, en l'absence des témoins requis<sup>28</sup>. L'enregistrement est concrétisé par la remise d'une carte d'électeur, exigée lors de tous les scrutins et qui a également valeur de pièce d'identité. L'affichage de listes doit être effectué au fur et à mesure, aux fins de vérifications et de réclamations éventuelles par les inscrits. Selon les termes de la loi, les listes définitives doivent être affichées 30 jours avant le scrutin, dans un lieu public sécurisé, et être accessibles pour leur consultation par toute personne intéressée<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Tels que retenus au moment du Dialogue Inter-Congolais, mais qui ont été remis en question lors des débats d'élaboration de la loi (voir supra, Cadre juridique).

<sup>26</sup> Décision n°008/CEI/BUR/05 du 9 juin 2005, relative aux mesures d'application de la loi sur l'enregistrement, 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.

<sup>27</sup> D'après l'exposé des motifs de la loi, l'alternative de la résidence temporaire vise à permettre aux Congolais se trouvant à l'étranger d'obtenir la qualité d'électeur.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Mesures d'application, Décision n°21/CEI/BUR/05 du 1<sup>er</sup> octobre 2005.

## 5.2. Opérations d'enregistrement

Débutées à Kinshasa le 20 juin 2005, les opérations d'enregistrement ont été étendues de façon séquentielle<sup>30</sup> aux autres provinces du pays, afin d'optimiser l'usage des ressources disponibles. L'utilisation d'une technologie avancée, fournie par la société Zetes, avec collecte des données biométriques, permettait d'assurer la délivrance immédiate des cartes d'électeurs et de minimiser les risques de fraude – la comparaison des données biométriques, effectuée ultérieurement<sup>31</sup> par un autre prestataire de service, la Sagem, facilitant la détection d'inscriptions multiples pour une même personne.

La répartition de quelques 9,120 centres d'inscription sur l'ensemble du territoire de la RDC a été conçue et planifiée sur base de projections démographiques maximum. Etablies à partir des données du recensement général de 1984, et ne tenant compte ni des déplacements massifs de population engendrés par les guerres ni des effets de la pandémie du sida, ces projections donnaient une estimation de la population éligible maximum de 28 millions de personnes. Il n'était pas prévu de centre d'inscription à l'étranger pour les membres de la diaspora, mais un centre spécial a été ouvert au début du mois de décembre 2005 pour leur permettre de s'inscrire à Kinshasa. Quelques centres spéciaux ont également été ouverts, dans le Sud Kivu pour les populations réfugiées en provenance de Tanzanie, ainsi que dans les camps de déplacés en Ituri, dans le Nord Kivu et dans le nord du Katanga.

Le manque de sensibilisation de la population sur l'enregistrement des électeurs n'a pas pénalisé la mobilisation de la population pour cette étape du processus, la perspective de recevoir la carte d'électeur ayant valeur de pièce d'identité ayant suscité beaucoup d'attrait.

L'ampleur des contraintes logistiques et techniques, l'absence de voies de communication ou de moyen de transport et le manque d'accessibilité de nombreux groupements de population, les difficultés de coordination et les diverses pannes techniques ont considérablement ralenti le déroulement des opérations. Dans certaines provinces, l'avancée des opérations a également pâti d'un manque de coordination entre les structures locales de la CEI et ses partenaires de la MONUC et du projet APEC. A ces difficultés se sont ajoutées les blocages générés par les actions de protestation d'agents électoraux exigeant le paiement de leurs indemnités. Les différentes séquences géographiques des opérations d'enregistrement, qui devaient initialement s'achever le 30 septembre ont ainsi accumulé un retard important: dans les provinces de l'Equateur et du Bandundu, les opérations n'ont ainsi pu débuter que le 25 septembre, certains bureaux n'ayant été ouverts que fin novembre, et ont été poursuivies jusqu'à trois jours avant le début du scrutin.

## 5.3. Contentieux des listes

Les *unités de médiation* mises en place avec le soutien de l'ONG sud-africaine EISA, ont joué un rôle déterminant pour l'apaisement des différends avant traitement juridictionnel. Le principe de ces Unités, inspirés de l'expérience sud-africaine, est de fournir une voie de résolution des conflits naissants au niveau local. Elles sont composées de personnalités locales importantes, qu'elles soient des autorités religieuses ou des chefs de communautés. Dans les Kivus, où les problèmes sur l'identification de la citoyenneté auraient pu engendrer un contentieux important, ces unités ont apaisé de nombreux conflits.

---

<sup>30</sup> En 5 phases: (1) Kinshasa, (2) Province Orientale et Bas Congo, (3) Katanga, Kasai Oriental et Kasai Occidental, (4) Maniema et les deux Kivus, (5) Bandundu et Equateur.

<sup>31</sup> La comparaison des données biométriques est effectuée progressivement, après réception et traitement des données à Kinshasa. En raisons des retards dans les opérations d'enregistrement, cette vérification n'a pu être effectué avant le referendum que pour la seule province de Kinshasa (cf.infra)

Pour les contestations qui n'ont pas fait l'objet de résolution par les *unités de médiation*, un recours auprès du président du centre d'inscription est prévu pour toute personne qui s'estime lésée, dans les 7 jours suivant l'affichage d'une liste. En cas de rejet, le requérant peut engager un recours juridictionnel auprès du Président du Tribunal de Paix ou du Tribunal coutumier du ressort de son centre d'inscription, dans un délai de 48 heures, prévu à titre indicatif<sup>32</sup>. Une fois la liste finalisée, les éventuelles contestations sont directement portées devant le Tribunal<sup>33</sup>. Les violations de la loi portant identification et enrôlement des électeurs sont également assorties de sanctions pénales. Un recours pénal est donc possible en cas d'infraction.

Malgré ces dispositions sur le contentieux, certaines questions ne sont pas prévues dans les textes, par insuffisance générale du cadre juridique du référendum. Les lacunes des dispositions législatives portent sur le règlement de questions préjudicielles relevant de la compétence des Tribunaux de grande instance<sup>34</sup>, toutes les contestations portant sur des violations de la loi autres que celles visant la correction des listes électorales. Or ces questions, si elles ne sont pas traitées peuvent nécessiter un traitement juridictionnel préalable aux élections. D'après une étude réalisée avec le soutien de DFID, les médiateurs se seraient parfois impliqués dans des domaines sortant de leur compétence, et auraient empiété sur les compétences des présidents de CI.

#### **5.4. Evaluation**

En dépit du retard engendré par des difficultés techniques et logistiques considérables, l'enregistrement des électeurs marque un succès incontestable, traduisant l'intérêt manifeste de la population. A la veille du référendum, avant correction des listes par comparaison des données biométriques, un peu plus de 25 millions d'électeurs étaient enregistrés<sup>35</sup> sur une population éligible estimée à un maximum de 28 millions de personnes. 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 mentionnées précédemment, les opérations d'enregistrement précédant le référendum n'ont pas été complètement inclusives pour certains segments de la population, en particulier dans le Bandundu et l'Equateur. Une étude effectuée par la CEI à la mi-janvier a ainsi identifié sur l'ensemble du territoire quelque 310 groupements où aucun centre d'inscription n'avait été ouvert, ni même planifié – en raison d'un repérage quelques fois insuffisant et de contraintes logistiques et de sécurité. La majorité des groupements identifiés étaient situés dans les provinces de l'Equateur et du Bandundu, respectivement 134 et 68, où les opérations d'enregistrement ont repris après la tenue du référendum. Les autres groupements identifiés se trouvent principalement dans les Kasai, le Bas Congo, et le Katanga. Il est actuellement difficile d'évaluer le nombre d'électeurs originaires de ces groupements qui se sont fait enregistrer dans les groupements voisins, où des centres d'inscription avaient été ouverts.

Les retards accumulés dans les opérations d'enregistrement ont eu un impact déterminant sur l'organisation du référendum, dont la tenue a dû être reportée du 27 novembre au 18 décembre 2005. Conditionnant toute planification, l'établissement d'une liste définitive des bureaux de vote et des agents électoraux, la prévision des moyens logistiques, de la formation et des procédures de paiement sont en effet tributaires des données de l'enregistrement. Mise en ouvre dès le

---

<sup>32</sup> La loi n°04/28 du 24 décembre 2004 ne prévoit pas de délai de recours ; celui-ci est inclus dans le « Guide des Procédures » organisant les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs.

<sup>33</sup> Articles 40 à 44 de la loi susmentionnée ; articles 13, 21 à 23 de la Décision n°008/CEI/BUR/05 du 9 juin 2005.

<sup>34</sup> Les questions de nationalité et d'état civil peuvent se poser dans le règlement des contestations de listes électorales.

<sup>35</sup> Puis 25,6 millions d'entrées, avant correction des données, au début du mois de février 2006.

début du mois de novembre, la planification des moyens logistiques et humains a été conçue sur une répartition théorique des bureaux de vote<sup>36</sup> fondée sur les projections démographiques citées précédemment, avant d'avoir pu intégrer les résultats réels de l'enregistrement. Il en a résulté une inadéquation de la répartition des moyens, qui a d'abord imposé une réaffectation du nombre maximum d'électeurs par bureau de vote de 700 à 750, puis d'autres regroupements improvisés qui ont contribué à désorganiser le processus.

Le fait que la CEI n'ait pu disposer d'une liste définitive des bureaux de vote a engendré de nombreuses difficultés, jusque dans le processus d'agrégation des résultats<sup>37</sup>. Le manque de temps a également conduit la CEI à mettre en place plusieurs scénarios pour la production des listes électorales, dont la possibilité d'impression sur place<sup>38</sup>. Le logiciel nécessaire à cette opération n'ayant pu être délivré dans tous les centres d'inscription concernés, un certain nombre de bureaux de vote ne disposaient pas de liste des électeurs au jour du scrutin. L'exigence légale de publication des listes électorales provisoires 30 jours avant le scrutin n'a pu être respectée.

Enfin, il convient de préciser que la finalisation des listes d'électeurs, notamment après détection des fraudes et des erreurs par le Centre national de traitement (CNT), n'a pu être réalisée que pour Kinshasa, les listes utilisées dans le reste du pays à l'occasion du référendum n'étant que des listes provisoires<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Quatre par centre d'inscription

<sup>37</sup> Cf. infra 9.2.

<sup>38</sup> Cf. infra 6.3.

<sup>39</sup> La finalisation de l'ensemble des listes électorales, après détection des doublons et traitement du contentieux n'est prévue que dans le courant du mois d'avril 2006.

## **Section IV**

### **LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL**

---

## **6. Période pré-référendaire**

### **6.1. Introduction**

La tenue du référendum, fixée par l'article premier de la loi référendaire au 27 novembre, a dû être reportée au 18 décembre. Le 26 novembre, avant que la loi référendaire ne devienne caduque, le Parlement a adopté une loi portant modification de l'article 1 de la loi susmentionnée qui a rétabli les prérogatives de la Commission électorale indépendante (CEI) pour déterminer le calendrier des opérations de vote.

### **6.2. Préparations administratives et logistiques**

Les préparatifs logistiques du scrutin référendaire se sont déroulés en concomitance avec les opérations d'enrôlement des électeurs qui arrivaient dans leur phase finale dans la plupart des provinces, à l'exception des provinces de l'Equateur et du Bandundu où les opérations venaient de commencer. Afin de se conformer aux dispositions de la loi référendaire, la CEI a procédé à une première publication des listes de bureaux de vote le 18 novembre – à l'exception de ces deux provinces – mais celles-ci ont dû être modifiées à plusieurs reprises.

Les centres d'inscription ont été transformés en centres de vote, divisés en bureaux de vote selon le nombre d'électeurs prévus. Cette distribution des bureaux de vote ayant été conçue sur des projections démographiques approximatives (cf. supra), il en a résulté une inadéquation de la répartition des moyens matériels et humains, qui a d'abord imposé une augmentation du nombre maximum d'électeurs par bureau de vote de 700 à 750, puis d'autres réaffectations improvisées, les listes électorales comptant parfois près de 1.000 électeurs par bureau de vote. Une mise à jour des listes de bureaux de vote, comprenant d'importantes modifications, a été publiée le 9 décembre. Cette liste n'incluait pas les bureaux de vote de trois provinces et plusieurs territoires. Selon le calendrier prévisionnel du Centre National de Traitement (CNT) de la CEI, les listes définitives ne seront publiées que dans le courant du mois d'avril 2006, après collecte de l'ensemble des données de l'enregistrement, comparaison des données biométriques effectuée à Paris<sup>40</sup> par la société Sagem et traitement du contentieux des listes.

En raison des retards pris dans les opérations d'enregistrement comme dans la détermination des listes de bureaux de vote, la CEI a dû mettre en place trois systèmes pour l'impression des listes électorales: à Kinshasa pour les 21 villes principales du pays, dans les chefs-lieux de territoire pour huit des onze provinces, et directement à partir des kits d'enregistrement dans les centres d'inscription n'ayant ouvert qu'en novembre. Le logiciel nécessaire à cette opération n'ayant pu être délivré dans tous les centres d'inscription concernés, un certain nombre de bureaux de vote ne disposaient pas de liste des électeurs au jour du scrutin. Selon les procédures présentées par la CEI, les bureaux de vote dépourvus de listes devaient opérer le jour du scrutin en consignant le nom des votants en possession d'une carte d'électeur sur la liste des électeurs omis. Les listes

---

<sup>40</sup> En l'absence de moyens techniques suffisants pour permettre ce type de traitement sur place.

d'électeurs étaient néanmoins disponibles dans la plupart des bureaux de vote visités pendant la tenue du scrutin.

La distribution du matériel électoral jusqu'aux chefs-lieux de territoire a été assurée dans la plupart des cas par les moyens aériens de la MONUC. Après un premier cycle de distribution réalisé en novembre (urnes, isoieurs, enveloppes, matériel didactique), la MONUC a distribué le matériel sensible (bulletins de vote, encre indélébile, procès verbaux, listes électorales). Dans la plupart du territoire, les présidents de BV ont acheminé le matériel vers leurs bureaux de vote après leur formation, escortés par les agents de la Police Nationale Congolaise chargés de garantir ensuite la sécurité des bureaux. La MONUC a également fourni une assistance au déploiement jusqu'aux bureaux de vote des kits référendaires à Kinshasa et dans les régions où la sécurité ne pouvait être garantie par les forces de police.

Un certain nombre de décisions de la CEI et de son Bureau national des opérations (BNO), relatives aux procédures opérationnelles n'ont été prises et diffusées que tardivement par le biais de notes circulaires et de communiqués de presse, ce qui a entraîné leur application très inégale – notamment celles portant sur la prolongation du scrutin<sup>41</sup>.

On relèvera en outre la diffusion successive de plusieurs versions du projet de Constitution soumis au vote. Quelques jours avant le scrutin, la presse congolaise a révélé que plusieurs textes différents du projet de constitution circulaient dans le pays. Le texte tel que soumis à la CEI après son adoption par le Parlement en mai 2005 avait été diffusé par l'administration électorale et des organisations de la société civile, avec quelques différences de forme. Une version sensiblement différente du projet de Constitution avait ensuite été publiée par la chancellerie de la Présidence au Journal Officiel le 10 décembre, contenant plusieurs modifications formelles et au moins une différence de fond portant sur les conditions dans lesquelles le Président de la République nomme le Premier Ministre. L'existence de ces différentes versions n'a pas aidé à renforcer la confiance dans le processus référendaire.

### **6.3. Education civique et sensibilisation**

La sensibilisation de la population aux enjeux du scrutin est une étape essentielle de toute consultation démocratique : elle doit lui permettre de faire un choix informé. Dans le cadre de ce referendum, la vulgarisation du projet de Constitution et des enjeux du référendum revêtait une importance particulière du fait de l'absence de consultation démocratique en RDC depuis plus d'une quarantaine d'années et de la complexité du texte constitutionnel. Les défis paraissaient en outre encore plus difficiles en considérant le fort taux d'analphabétisme dans l'ensemble du pays.

La loi référendaire confiait à la CEI la tâche de traduire le projet de Constitution, rédigé en français, dans les quatre langues nationales (*Lingala, Kikongo, Tshiluba et Swahili*) et d'en coordonner la diffusion et la vulgarisation. La CEI et le PNUD/APEC ont travaillé de concert pour produire une série d'instruments de vulgarisation mis à disposition des formations politiques et des organisations de la société civile. Leur diffusion, qui devait être assurée par le financement de projets d'acteurs non étatiques, a été sérieusement retardée par la complexité des procédures de financement du PNUD et le manque de capacités propres des acteurs non étatiques. En dépit des initiatives diverses d'organisations de la société civile et du rôle important joué par les Eglises dans les efforts de vulgarisation du projet de Constitution et d'information des électeurs sur les procédures de vote, la campagne de sensibilisation a eu un impact très limité. Les lacunes de la CEI en la matière ont été dénoncées par plusieurs partis politiques auprès de la Cour Suprême de Justice. On notera cependant que les projets sélectionnés portaient sur l'ensemble du processus

---

<sup>41</sup> Cf. infra 8. Observation du scrutin

électoral et non seulement sur le référendum. Ils devront être mis en œuvre pour assurer l'éducation civique et la sensibilisation électorale des électeurs d'ici la tenue des prochaines élections.

Les formations politiques, quant à elles, se sont plaintes de l'absence de financement de leurs activités de campagne. Elles n'ont clairement pas rempli leur rôle d'explication et de mobilisation de l'électorat sur leur propre prise de position face aux enjeux du scrutin. Une grande partie de l'électorat a ainsi été appelée à se prononcer sur un projet de Constitution dont elle ignorait largement le contenu et les enjeux. Le vote a parfois été considéré comme une anomalie obligatoire plutôt que comme un devoir civique.

#### **6.4. Campagne référendaire**

La promulgation tardive, par le Président Kabila, de la loi modifiant la date du référendum initialement prévu le 27 novembre<sup>42</sup> a obligé la CEI à certaines acrobaties réglementaires pour ne pas reporter à nouveau la tenue du référendum tout en maintenant la durée de la campagne officielle à quinze jours, conformément aux exigences légales. Une réduction de la durée de la campagne aurait exigé une nouvelle modification de la loi, et n'aurait pas été opportune – la durée prévue étant déjà relativement courte. La campagne référendaire a ainsi été ouverte le matin du 2 décembre à zéro heure, « suite à » l'adoption des décisions 24 et 25<sup>43</sup> de la CEI publiées dans l'après-midi du même jour.

Si de nombreux partis ont pris position dans la campagne référendaire, seul un tout petit nombre a engagé une campagne active. Le Chef de l'Etat avait profité de son passage à Kisangani pour parler du référendum dès avant le lancement de la campagne officielle. Il a accordé par la suite une conférence de presse portant en partie sur le référendum qui a été largement répercutée dans les principaux médias nationaux. Le secrétaire général du PPRD s'est quant à lui rendu dans les Kivu et plusieurs députés du parti se sont déplacés en province. Après être passé lui aussi à Kisangani à la fin du mois de novembre, le Vice Président Bemba, président du MLC, s'est également rendu au Bas-Congo. Le RCD et le PALU ont diffusé des communiqués favorables au « oui », mais ils n'ont pas organisé d'activités de campagne d'envergure.

L'incertitude sur l'issue des négociations entre l'UDPS d'Etienne Tshisekedi et le gouvernement de transition, tout comme les tensions internes au parti, ont retardé l'entrée en campagne de l'UDPS. Après l'échec d'une dernière tentative de négociation sur les conditions de son ralliement au processus en cours, l'UDPS a exhorté ses sympathisants à boycotter le référendum. La manifestation organisée le 16 décembre par le Rassemblement des Partisans du Non (RPN) ne semble pas avoir largement mobilisé la population et s'est déroulée dans le calme. Les forces de l'ordre présentes ont pourtant dispersé les manifestants avec une fermeté disproportionnée.

Dans l'immense majorité des cas, les formations politiques ont fait preuve de peu d'implication dans la campagne référendaire. Les quelques activités de campagne relevées par la MOE UE ont été conduites essentiellement dans les grands centres urbains, de façon tardive et discrète – et par le biais de médias nationaux dont la diffusion en province reste limitée. En outre, la plupart de ces initiatives mettait surtout en avant les personnalités politiques, donnant ainsi à la campagne référendaire des allures de campagne présidentielle avant l'heure. De nombreuses candidatures<sup>44</sup> aux élections présidentielles et législatives ont été déclarées dans les derniers jours avant le référendum.

---

<sup>42</sup> Article 1 de la loi référendaire.

<sup>43</sup> Fixant respectivement la date du référendum au 18 décembre, et ouverture de la campagne référendaire.

<sup>44</sup> Dont celles de Pierre Pay-Pay (CODECO), d'Azarias Ruberwa (RCD-Goma) et de Nganda Mobutu (UDEMO)

## **6.5. Libertés publiques**

La RDC est signataire de nombreux instruments universels et régionaux relatifs au respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Réaffirmant la garantie de certains droits civils et politiques, l'Accord Global et Inclusif et la Constitution établissent en outre la primauté des engagements internationaux de la RDC sur le droit national.

Une appréciation de l'exercice des libertés publiques en RDC s'inscrit dans le cadre plus général du fonctionnement de la justice. Les procès concernant les crimes commis durant les guerres du Congo ont été peu nombreux, et les enquêtes de la Cour pénale internationale n'ont pas encore abouti à des poursuites. De nombreuses violations des droits civils et politiques en RDC sont régulièrement dénoncées par les organisations de défense des Droits de l'Homme nationales et internationales, faisant état de cas d'arrestation et de détention arbitraires s'accompagnant parfois d'actes de torture et de traitements inhumains ou dégradants.

La MOE UE est préoccupée par certains cas relevant d'atteintes à la liberté d'expression, de privations de liberté arbitraires ou illégales en lien avec des activités portant sur le referendum.

Arrêté une première fois le 16 décembre en marge d'une manifestation et maintenu en détention sans charge, le pasteur Théodore Ngoy, porte-parole du Rassemblement pour le Non (RPN) à qui il est reproché d'avoir organisé une manifestation sans autorisation préalable, a subi des arrestations successives et n'a toujours pas été libéré. Saisi du dossier, le Procureur Général avait néanmoins constaté l'absence d'un dossier judiciaire régulier à sa charge. Des membres de l'UDPS, de la FONUS et un autre membre du RPN auraient été mis en détention à l'occasion du referendum, notamment pour troubles à l'ordre public suite à des rassemblements politiques légalement organisés. Certaines organisations issues de la société civile se sont également plaintes de violations de leur liberté d'expression. L'association « Journalistes en Danger », notamment, a fait état de menaces de mort proférées à son encontre après la publication de son rapport annuel de 2005, dans lequel elle indiquait que les atteintes à la liberté de la presse avaient augmenté de 63% en un an, et protestait contre l'absence d'enquête sur l'assassinat, le 3 novembre 2005, du journaliste Franck Ngyke et de son épouse<sup>45</sup>. Le président de la Ligue des Electeurs, M. Paul Nsapu, en exil en Europe depuis juillet 2005, se dit menacés de mort à la suite d'interventions télévisées dans lesquelles il critiquait la gestion des élections par les autorités congolaises, accusant ces dernières de vouloir conserver le pouvoir via une prolongation de la transition.

## **7. Rôle des médias**

### **7.1. Paysage médiatique**

Succédant à deux décennies de morosité créée par le monopole exercé par l'Etat sur l'ensemble du secteur médiatique, le secteur médiatique a connu un essor important avec la démocratisation de la vie politique dans l'ex-Zaïre à partir du mois d'avril 1990. Entre 1990 et 2005, on recense la création de 880 titres de journaux, 160 stations de radiodiffusion et 60 chaînes de télévision – avec des durées de vie plus ou moins longues. La répartition de ces médias sur le territoire de la RDC est très inégale, principalement concentrée à Kinshasa et dans les principaux centres urbains. L'inégalité géographique se répercute sur l'audience suivant la nature de chaque média.

---

<sup>45</sup> La police a annoncé privilégier la piste du crime crapuleux, version remise en question par l'association Journalistes en Danger.

### *La Radio*

La radio constitue le média le plus accessible et le plus répandu. On compte 386 récepteurs pour 1000 habitants. L'implantation des stations de radiodiffusion au Congo se présente comme suit : 23 stations à Kinshasa, 16 au Katanga, 16 au Kasai Occidental, 12 au Bas Congo, 13 au Kasai Oriental, 5 au Bandundu, 4 en Equateur, 6 dans la Province Orientale, 16 au Nord -Kivu, 6 au Sud -Kivu et 2 au Maniema. Le secteur public est représenté par la RTNC (Radiotélévision nationale congolaise), relayée en provinces par 11 stations plus ou moins autonomes. Trois types de radios dominent le secteur privé : les radios confessionnelles, les radios commerciales, les radios associatives et communautaires.

La couverture géographique des radios est limitée dans la plupart des cas. Seule Radio Okapi, créée en 2000 par la Fondation Hironnelle et rattachée à la MONUC est présente sur l'ensemble du territoire, avec 8 stations provinciales et un système de radios partenaires qui la diffusent là où elle n'est pas présente. Ses programmes, diffusés en plusieurs langues, sont de loin les plus écoutés. Trois radios privées (RTG@, Digital Congo FM, Raga FM) gagnent en audience avec la diffusion de leurs programmes par satellite. Les radios communautaires et confessionnelles, nombreuses, sont très écoutées localement. En appoint, des stations de radios étrangères<sup>46</sup> suppléent le déficit des médias nationaux surtout à l'intérieur du pays.

### *La Télévision*

Deuxième média populaire après la radio, la télévision se concentre essentiellement dans les villes, du fait du coût élevé des investissements et de difficultés d'accès à l'électricité. Quelque 21 personnes sur mille possèdent un téléviseur. Sur les 52 chaînes recensées au Congo, 23 chaînes opèrent à Kinshasa, les autres étant inégalement réparties sur le territoire<sup>47</sup>. La Province Orientale et le Maniema n'ont pas de stations de télévision. La Haute autorité des médias, organe de régulation établie par la constitution de transition, institue une différenciation entre deux types de médias audiovisuels en fonction du contenu de leurs programmes : les chaînes généralistes et les chaînes thématiques<sup>48</sup>.

Les chaînes publiques RTNC 1 et 2 sont captées dans les principales villes du pays. Elles font actuellement l'objet d'un programme de réhabilitation et d'installation du matériel numérique. Les chaînes commerciales privées Canal Congo Tv, RTG@, Digital Congo TV sont diffusées dans le reste du pays par satellite. Très suivie à Kinshasa, Euronews émet exceptionnellement en clair au Congo. TV 5 Monde arrose les villes de Kinshasa et de Lubumbashi.

### *La Presse écrite*

La presse congolaise est peu développée. Les titres enregistrés à ce jour avoisinent le millier, mais une dizaine de quotidiens et une quinzaine de périodiques seulement paraissent régulièrement. Leur tirage ne dépasse pas 1500 exemplaires. A peine 9 journaux disposent de leurs propres imprimeries. Beaucoup d'autres journaux n'ont ni locaux, ni matériels de bureau, ni connexion à Internet. Aucun journal n'est pour le moment publié en langue locale. La plupart des journaux n'ont pas de correspondants locaux et s'appuient sur des collaborateurs occasionnels. Seuls quelques titres répondent à un minimum de standards journalistiques. La ligne éditoriale

---

<sup>46</sup> BBC, RFI, VOA, DW, Africa N°1

<sup>47</sup> 8 au Katanga, 5 au Bas Congo, 5 au Kasai Oriental, 5 au Kasai Occidental, 1 au Bandundu, 1 à l'Equateur, 1 au Sud Kivu, 3 au Nord Kivu

<sup>48</sup> Cette différenciation est également un moyen de pression pour les autorités, qui peuvent aisément reprocher aux radios commerciales ou communautaires de traiter de l'information « généraliste » alors qu'elles sont censées être thématiques.

est en général très politisée et n'a souvent pour but que de répondre aux attentes de la tendance soutenue.

Comme dans l'audiovisuel, les imprimés restent des produits proposés aux seuls citoyens. 70 journaux, dont 8 quotidiens (*Le Potentiel, Le Palmarès, La Référence Plus, Le Phare, La Tempête des Tropiques, L'Avenir, Forum des As, L'Observateur*), diffusent à Kinshasa. Le Katanga talonne la capitale congolaise avec 50 périodiques, suivi de loin par le Kasai Oriental (28), le Nord Kivu (12), le Bas Congo (8), la Province Orientale et le Kasai Occidental (4), le Sud-Kivu (4). Le Maniema ne dispose d'aucun titre. Le système de distribution de la presse écrite n'ayant pas été réorganisé, celle-ci est concentrée à Kinshasa (40%) et beaucoup de provinces impriment leurs journaux à Kinshasa. Les publications paraissant dans les Kivus le font en Ouganda ou au Rwanda ; le Katanga, en Zambie.

C'est la presse écrite qui fait office de parent pauvre du secteur, sans recettes publicitaires conséquentes ni aides publiques, alors qu'elle doit faire face à des coûts d'impression et de diffusion exorbitants. A cause de son prix élevé<sup>49</sup>, elle est victime à la fois du phénomène du « photocollage » et de location des journaux. Etant donné le taux élevé d'analphabétisme, la presse ne touche qu'un pourcentage limité de la population congolaise. Moins de 5% de celle-ci s'informe par la presse écrite.

Dans leur ensemble, les médias congolais souffrent des mêmes maux chroniques : manque d'équipements techniques fiables, qualification insuffisante du personnel, forte politisation des titres et des programmes, absence d'aides publiques, accès difficile aux sources d'informations.

#### *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.

## **7.2. Cadre juridique et administratif**

Outre la garantie des principes de liberté d'expression et d'opinion énoncés dans la Constitution de transition (art.27) le secteur médiatique est principalement régi par la loi du 22 juin 1996. Cette loi fixe les modalités d'exercice de la liberté de la presse, elle met fin au monopole de l'Etat et consacre la neutralité des médias publics. Malheureusement, trois arrêtés ministériels relatifs à son application, signés le 28 novembre 1996 et toujours en vigueur, fixent des frais administratifs exorbitants (entre 500 et 2500 dollars US) pour l'établissement des récépissés de déclarations préalables d'exploitation des stations de radio et de télévision.

Un autre texte juridique, l'ordonnance loi du 2 avril 1981 portant statut des journalistes, demeure jusqu'à présent lettre morte. Son application aurait pu aider à la résolution des problèmes de salaires et de contrats de travail dont l'absence maintient les professionnels des médias dans des conditions sociales très difficiles.

---

<sup>49</sup> 1 à 2 USD

Pour la mise en œuvre de l'Accord Global et Inclusif, le décret présidentiel du 16 septembre 2003 circonscrit la mission du Ministère de la Presse et de l'Information à 6 fonctions :

- la conception de la politique nationale en matière de presse et d'information,
- l'application de la loi fixant les modalités d'exécution de la liberté de la presse,
- l'organisation et la gestion de l'espace informationnel,
- la réglementation de la publicité dans les médias,
- le contrôle de l'exploitation des organes de presse publics et privés,
- la préservation de la bonne image de la République à travers les médias.

La Constitution de la transition prévoit parmi les cinq institutions citoyennes d'appui à la démocratie la création d'un organe de régulation dénommé Haute Autorité des Média (HAM). La loi du 30 juillet 2004 fixant organisation et fonctionnement de la HAM stipule en son article 14 que celle-ci « fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales par les entreprises audiovisuelles. Il en est de même pour la presse écrite ainsi que pour tout autre moyen d'information. Elle veille au respect du pluralisme et de l'équité dans le traitement des acteurs en compétition électorale ».

La loi référendaire du 22 juin 2005 (article 8) confie à la HAM, en concertation avec la Commission électorale indépendante (CEI), la prérogative de fixer les conditions d'accès aux médias. Forte de cette prérogative, la HAM a coordonné la rédaction d'un code de bonne conduite entre partis politiques et médias. Ce code formule des recommandations relatives à l'accès des partis politiques aux médias publics et privés et à la répartition du temps d'antenne entre partis politiques. En prévision de l'occupation de l'espace médiatique en période de pré-campagne électorale, la HAM négocie et obtient des tarifs préférentiels pour les partis politiques.

Durant les deux années de son existence, la HAM a été en conflit ouvert sur certaines de ses décisions et initiatives avec le ministère de la Presse et de l'Information, la RTNC, l'Association des radios communautaires du Congo, l'Association nationale des entreprises audiovisuelles privées, l'Observatoire des médias congolais (OMEC), et l'Union nationale de la presse du Congo (UNPC). Ces deux dernières organisations professionnelles sont encore peu organisées et peu effectives. Après son congrès de mars 2004, l'UNPC s'est attelée à la promotion du métier de journaliste et de la presse en RDC. Mis en place lors de ce congrès, l'OMEC poursuit, entre autres, comme objectifs :

- veiller au respect du code de déontologie et d'éthique ;
- protéger le droit du public à une information saine, honnête, libre et objective ;
- constater et dénoncer tous les manquements aux règles éthiques et déontologiques et adresser les recommandations aux médias concernés ;
- assurer la conciliation entre les organes de presse et les personnes qui s'estiment lésées par un article de presse, une émission de radio ou de télévision, ou tout autre support ;
- mener des études sur l'applicabilité des lois et leur éventuelle actualisation.

Quelques ONG locales (Journaliste en danger, Médias pour la paix, Maison de la presse, Unité de production des programmes d'éducation civique) et internationales (Institut Panos Paris, GRET, Search for Common Ground) participent activement au développement et à la promotion du secteur des médias, avec le soutien de coopérations bilatérales (France, Belgique, Royaume-Uni avec DFID et les Etats-Unis avec USAID).

### **7.3. Suivi des médias par la MOE**

#### *Méthodologie*

Les huit analystes médias de la Mission d'observation électorale ont mesuré le temps d'antenne et l'espace dans les journaux consacrés au référendum et à l'accès aux médias pendant la campagne référendaire du 2 au 16 décembre 2005.

L'échantillon des médias analysés comprenait cinq quotidiens, *Le Palmarès*, *Le Potentiel*, *La Référence Plus*, *Le Phare*, *L'Avenir*, cinq stations de radios, *Okapi*, *Top Congo*, *RTNC*, *RFI*, *Raga FM*, et cinq chaînes de télévision, *Antenne A*, *Tropicana Tv*, *Raga Tv*, *Canal Congo Tv*, *RTNC*. Parmi les médias retenus, les journaux sont tous privés ; 4 chaînes de radios privées et une publique (RTNC) ; 4 chaînes de télévision privées et une publique (RTNC). La sélection a répondu à deux critères : l'audience et les tendances partisans. Tous les médias figurent dans les dix premiers de listes de médias les plus suivis du pays d'après les indications périodiques fournies en 2005 par les deux instituts de sondage d'opinion les plus connus (BERCI, Facilitas Consulting). Ensuite, la quête de l'équilibre dans les tendances a prévalu dans le choix de quinze médias suivant leur neutralité relative (RFI, Okapi, Antenne A, Raga FM, Tropicana TV, *La Référence Plus*), leur proximité avec le pouvoir (*Top Congo*, *L'Avenir*, *Le Palmarès*, Canal Congo Tv, Digital Congo), leur statut public (RTNC radio et RTNC tv), leur soutien à l'opposition politique (*Le Potentiel*, *Le Phare*).

Le programme des médias audiovisuels était enregistré puis analysé à l'aide d'une grille comprenant une série de paramètres tels que la date, les programmes, le type des sujets, le temps d'antenne, le temps total consacré, la position sur le référendum. Une autre variable a été ajoutée à la grille à la suite de l'appel au boycott lancé par un parti politique au milieu de la campagne référendaire.

Le travail de l'équipe d'analystes médias a été facilité par une directive de la HAM fixant d'autorité le nombre des chaînes de radio et de télévision seules autorisées à produire des émissions préalablement sélectionnées de propagande référendaire. Suivant l'article 4 de cette directive de 18 novembre 2005, chaque média retenu pour la campagne référendaire a l'obligation d'accorder le même temps d'antenne de 5 minutes aux partisans du Oui et à ceux du Non. La directive reste muette sur la répartition des espaces dans les journaux. Même pour les médias audiovisuels, elle n'indique la durée des interventions que dans le cas des débats politiques contradictoires. Aucune indication n'a été précisée sur le temps à accorder à l'éducation civique, à la sensibilisation à la campagne référendaire, pas plus qu'à l'exploitation du contenu du projet de la constitution et aux spots publicitaires relatifs. L'article 8 rappelle qu'aucune émission de propagande référendaire, ni aucun élément de la couverture de ladite propagande, ne peut être diffusé le jour du scrutin ou dans les 24 heures précédant celui-ci.

#### *Espaces consacrés à la campagne référendaire*

Les médias ont donné une large couverture à la campagne référendaire. En dépit d'une logistique souvent défailante et de ressources limitées au regard du coût élevé de la presse écrite et de la production audiovisuelle, les divers organes de presse ont réussi à programmer plusieurs émissions spécialement consacrées à la propagande référendaire.

Les partisans du « Oui » tout comme ceux du « Non » ont généralement pu s'exprimer librement sur les chaînes de télévision, les stations de radios et dans la presse écrite. Le « Non » a cependant été peu couvert dans les médias tant publics que privés. Les médias publics (RTNC radio et télévision) ont joué leur rôle d'information en programmes informatifs, tandis qu'ils consacraient dans le reste de ce temps une large part au camp du Oui (34,6%) et une faible part à celui du Non (3,6%). Les médias privés et internationaux (Antenne A, CCTV, Radio Okapi, Raga FM, RFI, Top Congo, Tropicana TV) ont quant à eux joué un rôle d'information à 52,65% de leur temps d'antenne surtout réservé à la vulgarisation du projet de constitution.

Le reste du temps a été consacré à l'exposition du point de vue politique des différents acteurs, avec une large part accordée au camp du Oui (29,74 contre 14,35% du temps restant). Ils ont également donné la parole aux partisans du boycott. Dans la presse écrite, l'écart est moins important, et le « Non » y a donc eu un traitement plus équitable que dans l'audiovisuel. Sur un échantillon de cinq journaux analysés, les tendances s'équilibrent mais cachent toutefois des disparités considérables. Le quotidien *Le Phare* a donné un large écho au boycott et au non au détriment du Oui. Tandis que *L'Avenir* et *Le Palmarès* ont publié de larges extraits du texte constitutionnel étendant ainsi l'espace réservé au référendum.

#### *Accès aux médias*

Les articles 7 et 8 de la directive prise par la Haute Autorité des Médias (HAM) pour garantir l'équilibre de l'information n'ont pas été respectés, en particulier par la RTNC. Sur la base de l'échantillon analysé, certains médias étatiques et privés n'ont pas réellement garanti l'égalité de l'accès aux médias pour tous les partis politiques. Vu le nombre important de partis politiques (environ 250), leur représentation dans tous les médias fut un réel défi. Seuls 66 d'entre eux ont pu avoir accès aux différents médias analysés. Le PPRD, le MLC et le RCD ont été les trois principaux partis politiques à pouvoir s'exprimer sur les chaînes publiques et privées. Ils ont pu y expliquer les principales raisons de voter Oui. Les opposants au projet de la constitution ont eu en comparaison peu de temps d'antenne pour développer leurs argumentaires.

#### **7.4. Evaluation**

Les partisans du Oui tout comme ceux du Non ont pu s'exprimer librement dans l'ensemble des médias. Le Non au référendum a été néanmoins peu couvert, en raison notamment du nombre très limité d'acteurs politiques ayant défendu cette position.

Des candidats ont profité de la campagne référendaire pour annoncer leur candidature à la future élection présidentielle. Dans certains cas, la propagande s'est même transformée en campagne électorale, et les médias n'ont pas été assez critiques sur ces dérapages.

La MOE UE a relevé un certain nombre d'interventions de nature politique dans les médias pendant la période de silence, en violation flagrante de la loi référendaire. Les médias, dans leur ensemble, ont montré des faiblesses évidentes à interpréter et à commenter les résultats partiels du scrutin référendaire. Ils ont laissé transparaître les rapports qu'ils entretiennent avec certaines forces politiques et sociales. La CEI autant que la HAM, et bien d'autres structures publiques devraient faciliter le travail des journalistes dans la couverture de campagnes électorales à venir.

L'usage systématique du français prive les médias d'une large audience au sein de la population. A ce propos, la HAM recommande l'organisation des émissions et la publication des articles de débats et d'expression d'opinions politiques en langues nationales. On relèvera néanmoins que parmi les émissions sélectionnées par la HAM pour la campagne référendaire, une seule est produite en lingala, parlée dans l'ouest du pays.

## **8. Observation du scrutin**

Plus d'une centaine d'observateurs ont contribué à l'observation du scrutin référendaire par la Mission d'observation électorale de l'Union européenne. En appui des membres l'équipe cadre et

des vingt-quatre observateurs long terme de la MOE UE déployés dans toutes les provinces de la RDC, près de 80 membres des représentations diplomatiques des Etats membres de l'Union et de la Délégation de la Commission Européenne ont suivi les opérations de vote et de dépouillement.

### **8.1. Environnement général**

Les électeurs congolais ont généralement pu exprimer leur choix librement, dans des conditions de régularité et de transparence satisfaisante. L'ensemble des opérations de vote a généralement été administré avec efficacité par la CEI. On notera cependant une grande confusion dans les opérations de clôture et de dépouillement du fait qu'un certain nombre de procédures n'ont été complétées par la CEI que dans les derniers jours précédant le scrutin, modifiant tardivement des mesures d'application préalablement adoptées. Ceci n'a pas permis la diffusion de ces décisions à l'ensemble des bureaux de vote du pays, et a conduit à leur application très inégale.

En contraste avec le climat de tension qui a marqué les derniers jours précédant la tenue du scrutin, notamment dans l'agglomération de Kinshasa<sup>50</sup>, le scrutin s'est généralement déroulé dans le calme. La sécurité des bureaux de vote a été assurée par la Police Nationale Congolaise, qui a fait également appel aux forces armées. Celles-ci sont notamment intervenues à Uvira, dans la province du Sud Kivu, qui avait déjà connu des problèmes de sécurité lors des opérations d'enregistrement électorales. Les casques bleus de la MONUC ont été déployés dans certains endroits stratégiques. Dans la capitale, la MONUC avait déployé pour l'occasion un important dispositif de sécurité, renforcé par des unités de la Police d'intervention rapide Congolaise (PIR) et de l'Unité de police intégré (UPI). Sur l'ensemble du territoire, la tenue du scrutin n'a donné lieu à aucun incident majeur. Des cas d'intimidation et plusieurs agressions ont néanmoins été relevés dans plusieurs localités du Kasai Oriental. D'autres incidents ont été rapportés dans la province du Nord Kivu, où les forces armées dissidentes dirigées par Laurent Nkunda ont pris en otage et fait fuir des agents électoraux. En Province Orientale, à Mahagi, des accrochages à l'arme lourde ont également perturbé les opérations de vote.

### **8.2. Ouverture**

Un grand nombre de bureaux de vote a procédé à l'ouverture du scrutin avec un retard important ayant parfois une incidence significative sur le déroulement du vote. Certains bureaux de vote, dans le Bandundu notamment, n'ont pu ouvrir que le lendemain de l'ouverture officielle du scrutin, les électeurs n'étant pas toujours informés de l'éventualité d'une prolongation du scrutin pour une deuxième journée. Ces retards sont essentiellement imputables aux contraintes logistiques et à une planification erronée de la distribution du matériel. La présence des agents électoraux a souvent été retardée du fait d'erreurs dans leur affectation, de retards dans la formation qui se déroulait dans des sites assez distants des bureaux de vote, de problèmes liés au paiement des agents ou du manque de moyens de transport à disposition.

Une fois le matériel mis en place, les agents électoraux ne se sont en général pas attardés sur les formalités administratives de contrôle, ils ont procédé rapidement à l'ouverture du scrutin, et l'urne n'était pas toujours scellée correctement. Dans l'ensemble, les procédures essentielles ont cependant été suivies de façon correcte et transparente.

### **8.3. Procédures de vote**

---

<sup>50</sup> Les communes de la capitale concentrent un grand nombre de partisans du boycott du scrutin référendaire. Plusieurs bureaux de votes ont été incendiés à la veille du scrutin.

Administrées avec efficacité par la CEI, les opérations de vote ont été menées dans des conditions de régularité et de transparence satisfaisantes. Les procédures ont dans l'ensemble été respectées, même si certaines étaient manifestement moins bien maîtrisées, en particulier concernant la liste des omis et les dérogations pour les électeurs en déplacement. Les électeurs ont souvent dû patienter dans le calme malgré la longueur de certaines files d'attente. Le vote a souvent été ralenti par la nécessité d'expliquer les procédures de vote à chacun des votants, conséquence d'une sensibilisation insuffisante, et par les difficultés rencontrées par certains assesseurs pour retrouver les noms des votants sur des listes électorales établies par ordre alphabétique et non par numéro de carte d'électeur. Les électeurs ont souvent été désorientés par les changements d'affectation des bureaux de vote et l'absence d'affichage des listes électorales. En dépit des efforts déployés par les agents électoraux, certains cas ont ainsi été relevés d'électeurs retournant chez eux sans avoir pu trouver leur bureau de vote. L'encre indélébile n'a pas toujours été bien appliquée sur les doigts de chaque électeur. Dans plusieurs cas, les observateurs ont remarqué que la quantité d'encre utilisée n'était pas suffisante et qu'elle pouvait être effacée en quelques heures. L'inspection attentive des mains des électeurs n'a pas systématiquement été effectuée.

Les observateurs ont relevé la présence de membres de la police nationale aux abords immédiats des Bureaux de vote, mais elle ne semble pas avoir été considérée comme intimidante par les électeurs. Les policiers ont souvent aidé les votants à identifier leur bureau de vote.

#### **8.4. Dépouillement**

Les opérations de clôture et de dépouillement ont été marquées par une grande confusion liée à la décision tardive de la CEI d'autoriser la prolongation du scrutin sur une partie de la journée du 19 décembre. Définies dans la précipitation, les instructions de la CEI n'ont pu être diffusées correctement, ce qui a conduit à leur application très inégale et à de nombreuses erreurs d'interprétation. L'ignorance des procédures précises relatives à la prolongation des opérations de vote a laissé une grande marge d'appréciation aux présidents de bureaux de vote, notamment sur les horaires de clôture des bureaux, qui n'ont souvent pas été compris ou respectés. Certains bureaux de vote ont procédé aux opérations de dépouillement avant de décider de la réouverture du scrutin, le lendemain, rédigeant parfois un deuxième procès-verbal de résultats par journée de vote – conduisant alors à leur annulation ultérieure par la CEI<sup>51</sup>.

Le décompte des voix a été effectué de façon relativement confuse mais transparente dans la plupart des cas, et les présidents des bureaux de vote garantissaient généralement le libre accès des témoins et des observateurs aux opérations. On relèvera l'absence d'une quelconque procédure de réconciliation avant établissement des procès-verbaux. Un nombre significatif ont ainsi dû être corrigés de façon relativement grossière, lors de leur validation par la CEI.

#### **8.5. Rôle des témoins des partis politiques**

La présence de témoins des partis politiques a été relativement forte dans l'Est, mais très faible dans la capitale et dans le reste de la RDC. Les procédures d'accréditation nécessitaient une coordination entre les différents partis pour la désignation de leurs témoins. Selon les termes de la loi référendaire, les témoins devaient être inscrits sur les listes des électeurs et ne devaient pas être plus de huit par bureaux de vote, soit quatre titulaires et quatre suppléants, en nombre égal entre les partis demandant l'accréditation. Les témoins avaient le droit de surveiller toutes les opérations de vote et celui d'exiger la mention dans le procès-verbal de toutes leurs observations, réclamations et contestations sur la régularité des opérations avant que celui-ci ne

---

<sup>51</sup> Cf. infra 9.2. Agrégation des résultats

soit mis sous pli scellé. Outre le manque d'implication manifeste de l'ensemble des formations politiques dans le processus référendaire, la faiblesse du cadre de concertation n'a pas permis une réelle répartition, à l'exception des principaux partis politiques qui semblent s'être organisés individuellement.

## **8.6. Observateurs nationaux**

Selon la loi référendaire, tous les Congolais et tous les étrangers agréés par la CEI avaient le droit d'assister comme observateurs à toutes les opérations référendaires. La loi accordait un libre accès à tous les lieux où se déroulaient les opérations référendaires. Leur sécurité devait être garantie par le Gouvernement et les observateurs devaient respecter les lois et les règlements de la République ainsi que les dispositions de la CEI. Ils n'avaient par contre pas le droit d'intervenir directement ou indirectement dans le déroulement des opérations.

La MOE UE a relevé une forte présence des observateurs nationaux, même si beaucoup n'ont pas établi de méthodologie d'observation précise et efficace, à l'exception des réseaux intégrant des partenaires internationaux. Selon le Cadre de Concertation de la Société Civile pour l'Observation des Elections, près de 7500 observateurs ont été déployés dans tout le pays. Bien que des réseaux aient été mis en place, le manque de financement et l'absence d'une réelle volonté politique commune, expliquent les carences dans la formation des observateurs nationaux. Un des réseaux d'observation nationale les plus importants, le Réseau national pour l'Observation et la surveillance des élections au Congo (RENOSEC), a déployé dans toutes les provinces 2.520 observateurs et s'est déclaré globalement satisfait du travail réalisé par la CEI. Il a néanmoins déploré l'absence de listes électorales définitives, celle des témoins des partis politiques et celle de certains documents comme les fiches de présence des observateurs dans les BV.

## **8.7. Participation des femmes**

La société congolaise attribue généralement un rôle secondaire aux femmes, et leur participation à la vie publique et politique reste limitée, même si des progrès perceptibles ont été réalisés en terme d'organisation et de plaidoyer en faveur des femmes au sein d'organisations non gouvernementales, telles que la Plateforme pour les Femmes, récemment instituée. La RDC est également partie à la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination. Pourtant, le droit interne congolais reste fortement inégalitaire. La discrimination des femmes est considérable dans tous les domaines de la vie sociale.

La participation des femmes à l'opération d'enregistrement semble cependant avoir été assez massive, selon les données à disposition du CNT jusqu'à présent. D'après ces chiffres provisoires, le corps électoral serait composé de femmes à hauteur de 51,50%.

En dépit de quelques initiatives isolées, la participation des femmes à la campagne électorale est restée très minoritaire, à l'instar de leur intégration dans la vie politique. Elles sont également largement sous représentées au sein de l'administration électorale, même elles occupent 3 des 8 sièges du bureau national de la CEI. Le bureau de l'UNIFEM, qui gère le projet *Genre et élections* au sein de la CEI, a affirmé, données chiffrées à l'appui<sup>52</sup>, que les femmes avaient participé au scrutin beaucoup plus massivement que les hommes. Si aucune donnée officielle relative à la participation des femmes au scrutin n'est disponible, les observateurs de la MOE UE ont

---

<sup>52</sup> Certains tableaux donnent, avec une précision étonnante la répartition homme-femme dans le nombre des votants alors que ces données ne figurent pas dans le procès verbal de dépouillement et n'ont fait l'objet d'aucune consolidation.

néanmoins pu constater une forte présence d'électrices dans les bureaux de vote, illustrant une réelle volonté des femmes de faire usage de leurs droits civiques.

## **9. Etablissement des résultats**

### **9.1. Estimations partielles**

En vue de pouvoir communiquer au grand public une première estimation des résultats dès le surlendemain de la fermeture des bureaux de vote, la CEI avait conçu un plan de transmission des résultats du dépouillement par messages textes envoyés directement par téléphone à un central de traitement informatisé. Ce système n'ayant pu être rendu opérationnel à temps, la CEI a dû établir, dans une certaine improvisation, une cellule d'appel chargée de collecter au plus vite par téléphone les résultats disponibles auprès des bureaux de liaison, des bureaux relais ou des centres de dépouillement. Le manque de formation des agents ainsi que des restrictions techniques<sup>53</sup> ont empêché l'utilisation des téléphones satellitaires hors zone de couverture des réseaux cellulaires, retardant encore la remontée de l'information.

La CEI n'a ainsi pu communiquer les premières tendances au grand public qu'à partir du 23 décembre. Le manque de transparence, les atermoiements et les erreurs de communication qui ont entouré la publication de ces résultats partiels ont soulevé de sévères critiques, la CEI étant même accusée par certains d'une gestion « politique » des annonces<sup>54</sup>, voire de manipulation des résultats. La collecte par téléphone de données sommairement consolidées par les différents niveaux de la structure locale de la CEI s'est accompagnée d'un nombre significatif d'erreurs et d'approximation<sup>55</sup>. Les chiffres communiqués par les bureaux de représentation provinciale (BRP) aux observateurs de la MOE UE différaient ainsi parfois des tendances communiquées par le bureau national de la CEI. En raison d'un déficit d'explication, la communication de tendances partielles a souvent été interprétée comme l'annonce officielle des résultats provisoires – et contestée comme telle<sup>56</sup>. Les dernières tendances publiées par la CEI avant l'annonce des résultats provisoires ont été annoncées le 28 décembre.

### **9.2. Agrégation des résultats**

Les procédures détaillées d'agrégation des résultats n'ont été établies par la CEI que quelques jours avant le scrutin. L'absence d'une véritable formation y ayant trait, et un déficit de confiance du bureau national en ses représentations provinciales et locales a conduit la CEI à mettre en place un système de validation et d'agrégation des résultats excessivement centralisée. Bien que chaque niveau de la structure opérationnelle de la CEI en ait reçu copie, la validation des procès-verbaux de dépouillement puis leur agrégation n'a été réalisée que centralement à partir des plis acheminés jusqu'à Kinshasa pour chacun des bureaux de vote. En plus des difficultés

---

<sup>53</sup> Les téléphones satellitaires n'étaient pas paramétrés pour envoyer des SMS. Ils étaient en outre bloqués sur deux numéros centraux à Kinshasa, empêchant de faire remonter l'information de façon pyramidale, par les bureaux relais ou bureaux de liaison.

<sup>54</sup> Lors de l'annonce des premières tendances nationales, donnant le OUI largement gagnant, la CEI n'a pas été capable de communiquer aussi clairement sur le faible niveau de participation dans certaines zones acquises aux partisans du boycott. Elle a également été accusée de tarder à communiquer des résultats sur des localités comme Kinshasa, où le OUI et le NON étaient au coude à coude.

<sup>55</sup> Comme l'ont souligné, ultérieurement, les différences apparues en comparaison des résultats provisoires proclamés par la CEI.

<sup>56</sup> Cf. infra, 10. Administration du contentieux

d'acheminement des plis en provenance des territoires les plus éloignés jusqu'au bureau national de la CEI à Kinshasa, cette centralisation excessive de validation des plis a considérablement ralenti le processus d'établissement des résultats provisoires.

Les membres de l'Assemblée plénière de la CEI, représentant toutes les composantes et entités de la transition, ont participé aux procédures de validation. Si durant les tout premiers jours de l'agrégation, les corrections<sup>57</sup> apportées aux procès-verbaux dont les chiffres n'étaient pas réconciliables étaient parfois grossières, les procédures se sont ensuite sensiblement améliorées. Les résultats de chaque bureau de vote ont été ainsi contrôlés, particulièrement en ce qui concerne les bulletins nuls, avant d'être entrés dans une base de données centrale. Celle-ci, placée sous le contrôle d'un seul expert international du projet APEC, a fait l'objet de critiques en raison du manque de transparence que cela impliquait.

Des critiques de clientélisme ont été adressées à la CEI concernant le recrutement, relativement laxiste, du personnel chargé d'assister les membres de l'Assemblée plénière dans la vérification et la validation des plis.

Sur les 30.758 bureaux de vote pris en compte par la CEI, les résultats de 1.687 d'entre eux (soit près de 5,5%) ont été annulés, en raison le plus souvent de l'absence d'éléments d'identification du bureau de vote d'origine sur les plis reçus (1.027 cas) ou de l'absence d'un procès-verbal de dépouillement (590 cas).

### **9.3. Résultats provisoires**

Concluant trois semaines d'un processus d'agrégation laborieux, la CEI a annoncé les résultats provisoires du référendum constitutionnel le 11 janvier 2005, qu'elle a ensuite transmis à la Cour Suprême de Justice. En confirmation des estimations précédemment communiquées au public, le « Oui » a remporté 84,31% des suffrages exprimés, avec un taux de participation de 61,97%.

Les résultats publiés par la CEI ont été établis sur la base d'un nombre total de bureaux de vote ouverts de 30.758, alors que les estimations communiquées après le scrutin portaient ce nombre à 32.846. Outre les erreurs et approximation ayant accompagné l'établissement rapide des tendances partielles, cette différence significative soulève le caractère approximatif des informations dont disposait la CEI dans les tout derniers jours précédant le scrutin : en raison d'une planification qui n'avait pu prendre en compte les données réelles de l'enregistrement, la CEI avait dû modifier très tardivement le nombre d'électeurs affectés à chaque BV, et n'a jamais pu disposer d'une liste définitive de ces bureaux<sup>58</sup>. Il sera impossible de déterminer le nombre exact de bureaux ayant effectivement ouvert le jour du scrutin, comme le nombre de plis contenant les procès-verbaux qui ont été perdus au cours de l'agrégation. Certains bureaux de vote n'ont pas pu être rendus opérationnels le jour du scrutin, ou ont été regroupés en dernière minute. Un nombre très important d'électeurs ont ainsi voté dans un bureau différent de celui auquel ils étaient initialement affectés. Plus de 7% des votants ont ainsi utilisé les listes des omis, et 3,25% les listes de dérogation, que ce soit pour cette raison, à cause des confusions créées par la réaffectation des électeurs par bureau de vote ou de l'absence de liste électorale. Cet état de fait vient également fausser le taux de participation annoncé.

En raison des difficultés sérieuses rencontrées dans les opérations d'agrégation des résultats, et des doutes légitimes et accusations excessives qu'elles ont suscité, la publication des résultats détaillés, avec leur décomposition en cascade jusqu'au niveau des bureaux de vote aurait indiscutablement constitué un élément de transparence essentiel pour rehausser la crédibilité du

---

<sup>57</sup> Voir remarques *supra* sur le cadre juridique.

<sup>58</sup> Voir *supra*, Listes électorales

processus d'établissement des résultats. En dépit des recommandations formulées par la MOE UE la période des recours juridictionnels s'est achevée sans que les résultats détaillés par bureau n'aient été rendus publics – réduisant ainsi le contrôle du pouvoir judiciaire en interdisant les recours éventuels portant sur des résultats précis<sup>59</sup>.

#### **9.4. Validation par la Cour Suprême**

Quelques jours après l'annonce des résultats provisoires par la CEI, celle-ci a transmis l'ensemble des procès-verbaux et pièces jointes à la Cour Suprême de Justice. Manifestant l'intention de s'acquitter de sa mission autrement que de manière purement formelle, la Haute juridiction a formé quasiment immédiatement 6 commissions, composées de ses juges, procureurs et greffiers. Elles étaient chargées d'examiner toutes les fiches de résultats, les procès verbaux et, le cas échéant, de recompter les bulletins de vote – la CEI octroyant pour cela à la Cour quelques moyens matériels<sup>60</sup>. On notera que ni les conclusions de ces vérifications, ni même l'existence de ces commissions, ne sont mentionnées dans la décision de la Cour.

Le 3 février 2006, la Cour Suprême de Justice a rendu son arrêt R.E. 04, annonçant les résultats définitifs du scrutin référendaire. Dans sa décision, elle fait état des recours introduits devant elle, et des arrêts pris en règlement de ce contentieux. Constatant que tous les arrêts étaient irrecevables ou non fondés, elle confirme les résultats provisoires tels que la CEI les a annoncés le 11 janvier 2006 en tant que résultats définitifs. L'arrêt prononcé le 3 février 2006 a été transmis à la Présidence le jour même. La nouvelle Constitution pouvait donc être promulguée dès le 4 février mais cette date a été successivement repoussée au 11 puis au 18 février.

## **10. Administration du contentieux**

### **10.1. Sanction des infractions**

La loi établissant la CEI et le Règlement intérieur de la Commission prévoient des sanctions à l'encontre des membres de la CEI et ses BRP, de ses agents et cadres techniques ainsi que des experts à tous les niveaux, en cas de violations de ces textes, et du Code de bonne conduite<sup>61</sup>. Quelques cas de suspension de membres du personnel de la CEI ont été évoqués. La CEI procéderait en outre à l'évaluation de ses agents contractuels, pour déterminer quelles personnes seront reconduites dans leurs fonctions pour les prochains scrutins. On notera toutefois que l'information concernant ces sanctions prises à l'encontre de membres de la CEI, d'agents électoraux, ou d'autres personnes dans le cadre des opérations référendaires est restée inaccessible au public<sup>62</sup>.

La loi référendaire prévoit une série de sanctions pénales en cas d'infractions à ses dispositions, renforçant leur caractère contraignant. Aucune procédure pénale n'a encore été engagée, semble-t-il, contre des membres des bureaux de vote, ou d'autres personnes en raison de perturbation du processus.

---

<sup>59</sup> Voir infra, développement sur le contentieux référendaire.

<sup>60</sup> Le Premier Président de la Cour Suprême de Justice a expliqué à la MOE que des calculatrices et du papier avaient été fournis par la CEI à la juridiction.

<sup>61</sup> Article 35 et 36 de ladite loi.

<sup>62</sup> Dans l'état des choses fin janvier 2006.

## 10.2. Contentieux post référendaire

En sa qualité de juge du contentieux référendaire, la Cour Suprême de Justice a reçu au total 13 requêtes contestant les résultats du référendum, entre le 20 décembre 2005 et le 19 janvier 2006<sup>63</sup>. Ces requêtes ont été introduites par 7 requérants distincts, dont 3 partis à titre individuel, 3 regroupements de plusieurs partis, et une personne physique. La phase juridictionnelle de l'établissement du referendum, à l'instar du déroulement même du scrutin, n'a pas bénéficié d'une mobilisation forte de la part des partis politiques. La Cour Suprême a siégé à 7 juges, toutes sections réunies.

Dans l'ensemble, la procédure s'est déroulée conformément aux textes régissant le traitement du contentieux par la Cour Suprême de Justice. La Cour a statué dans le délai légal de 15 jours à compter de sa saisine. Toutefois, les requérants ont dénoncé des délais de convocation trop courts. La CEI a dit ne pas avoir été convoquée à temps pour l'une des audiences et a estimé que les droits de la défense avaient été violés. Certains requérants n'ont par ailleurs pas souhaité comparaître lors de plusieurs audiences, ce qui porte atteinte au principe du contradictoire<sup>64</sup>.

Sur le fond, les recours demandaient tous l'annulation des opérations ou des résultats du referendum, pour violation de la loi référendaire. Dans leurs plaidoiries, certaines partis ont demandé à la Cour de procéder à la vérification des résultats, les irrégularités constatées ayant conduit, selon eux, à fausser les résultats du scrutin. Les faits soulevés étaient :

- l'insuffisance de la campagne de vulgarisation ainsi que sur le refus de la HAM de garantir aux acteurs prônant le boycott un accès aux médias comparable à celui assuré aux tenants du oui et du non, influençant ainsi de façon significative les résultats du scrutin<sup>65</sup>,
- les différentes versions de la Constitution publiées,
- la violation de la période de silence par les déclarations de responsables politiques le jour du scrutin sur le choix qu'ils venaient d'exprimer<sup>66</sup>,
- l'absence de publication des listes de BV 30 jours avant le scrutin,
- la violation du secret du vote par l'apposition d'empreintes digitales sur le bulletin ,
- la prolongation des scrutins au-delà de la durée légale,
- les irrégularités dans le dépouillement.

Certaines requêtes soulevaient également des exceptions préliminaires, notamment mettant en cause la constitutionnalité de la loi sur l'enrôlement, de la loi portant organisation, attribution, et fonctionnement de la CEI, de la loi référendaire.

Toutes les requêtes ont été rejetées, soit pour prématurité, soit pour défaut de qualité dans le chef des représentants des requérants soit pour inexistence juridique de ces dernières, ou encore pour non fondement – et n'ont généralement pas permis à la Cour de se prononcer sur le fond. Une première série de recours avaient été introduits après l'annonce par la CEI de tendances partielles, en décembre. La Haute juridiction a statué sur ces recours en déclarant que ceux-ci avaient été introduits prématurément. L'objet de ces recours étant l'annulation des résultats, la Cour ne pouvait en effet se prononcer sur ces demandes. Le réquisitoire du Procureur de la République, et la plaidoirie de l'avocat de la CEI, étaient fondés sur l'article 48 de la loi électorale. Selon celui-ci, la CSJ est compétente pour l'ensemble du contentieux référendaire, après proclamation des résultats provisoires. Il est en revanche regrettable que la compétence de la

---

<sup>63</sup> Cf. tableau en annexe.

<sup>64</sup> La CEI le 30 décembre 2005, la Parti Socialiste Congolais le 11 janvier 2006.

<sup>65</sup> UDPS Bosasi Epole

<sup>66</sup> RPN

Cour ne soit pas étendue à la période antérieure aux résultats, dans la mesure où certains cas de violations de la loi référendaire auraient alors pu être soumis à la Cour préalablement.

La plupart des requérants dont les recours avaient été rejetés ont introduit à nouveau des recours après proclamation des résultats provisoires par la CEI le 11 janvier 2006, annoncés sans le détail par BV. Sept recours ont été introduits, avec seulement deux nouveaux requérants. Les arguments soulevés étaient globalement les mêmes que lors de la première série de recours. La Cour Suprême de Justice a cette fois rejeté la quasi-totalité des requêtes pour défaut de preuve de capacité à ester devant la Cour ou d'existence, pour défaut de preuve de qualité.

Ces décisions appellent plusieurs remarques. Il semble que les pièces exigées par la Cour aient été appréciées avec sévérité, ou que les requérants aient manqué de préparation dans la constitution de leur dossier, peut-être en raison de leur manque de formation au contentieux devant la Haute Juridiction. Dans l'unique jugement au fond dans l'affaire concernant la requête du *Mouvement Lumumbiste Progressiste*, la Cour a jugé que les violations alléguées n'auraient pu influencer sur les résultats du referendum. L'arrêt rendu dans cette affaire ne comporte aucune explication sur le raisonnement suivi par la Cour. Une annulation, même partielle, étant envisagée par la loi, pour les cas où les irrégularités relevées « ont pu avoir une influence déterminante sur le résultat du scrutin ». Ce critère, défini largement, aurait mérité une motivation plus détaillée du raisonnement de la Cour.

La MOE déplore que l'ensemble des données relatives aux résultats provisoires par bureau de vote n'ait pas été publié au cours de la période d'introduction des recours. Les requérants ont parfois évoqué des irrégularités dans les procédures de bureaux spécifiques, mais n'ont pas pu en contester directement les résultats. Cela aurait été indispensable pour un contrôle effectif des résultats du scrutin, d'autant plus que la Cour Suprême de Justice n'a pas la compétence, laissée à la CEI, pour connaître des réclamations et contestations portées sur les procès-verbaux avant la publication des résultats provisoires.

## **Section V**

### **RECOMMANDATIONS**

---

#### **Cadre juridique et réglementaire**

1. En vue des prochaines consultations, la loi électorale doit être adoptée au plus vite et poser les fondements d'un processus électoral conforme aux normes internationales de régularité et de transparence, aux exigences de réconciliation nationale et au principe constitutionnel d'accès des femmes aux fonctions électives.
2. Elle devra en outre privilégier un mode de scrutin adapté aux réalités congolaises, tenant compte du nombre potentiellement élevé des candidatures possibles aux élections législatives. La MOE UE a à cet égard exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations sur la taille envisagée pour la majorité des circonscriptions qui altère de fait le caractère proportionnel du scrutin et la représentativité des députés élus. Les options retenues devront permettre aux électeurs d'effectuer un choix informé et autoriser un dépouillement et une agrégation rapide des résultats.
3. La loi électorale devrait encadrer la nécessaire décentralisation du processus électoral, en particulier pour la validation et l'agrégation des résultats – et le traitement du contentieux électoral. Une disposition devrait permettre à la CEI de résoudre les questions relatives au processus électoral qui ne sont pas régies de façon détaillée par le texte législatif, en en définissant les modalités.
4. Essentiel à l'exercice du pluralisme politique, l'encadrement juridique du financement des partis politiques demeure insuffisant. La nouvelle Constitution prévoit la possibilité d'un financement public des partis politiques, sans pour autant résoudre un défi d'une grande complexité, en présence de plus de 230 partis politiques enregistrés dont peu détiennent une réelle légitimité représentative. En l'absence d'une loi organique sur le financement des partis politiques, certaines dispositions du projet de loi électorale régissant la campagne électorale pourraient être complétées par des dispositions compensant cette lacune – le caractère remboursable des cautions exigées au dépôt des candidatures notamment.
5. Le Code de Bonne Conduite des partis politiques, qui a été élaboré par les partis et la CEI le 18 juin 2005 avec le soutien de la Communauté internationale doit faire l'objet d'une application constante et généralisée. Le cadre juridique des élections devrait rappeler les dispositions du Code applicables au processus électoral, et les assortir des dispositions pénales et des sanctions administratives de leurs violations.
6. Les textes constitutifs du cadre légal des élections devraient être accessibles au public, dans les langues compréhensibles par les populations. Compte du taux important d'illettrisme, les principales dispositions, qu'elles portent sur les procédures de vote ou sur les droits et obligations des électeurs et des candidats, doivent également être incluses dans les campagnes de sensibilisation et de vulgarisation.
7. La disposition de la nouvelle Constitution portant sur l'accès des femmes aux fonctions électives, devrait être rendue effective par les dispositions de la loi électorale.

## **Administration électorale**

8. Compte tenu des difficultés rencontrées dans l'organisation du referendum constitutionnel, il apparaît essentiel d'envisager un renforcement substantiel des capacités des représentations de la CEI au niveau provincial et local. Il conviendrait dans ce cadre d'opérer un transfert planifié des compétences, notamment pour la validation et l'agrégation des résultats qui devrait être conduite au niveau des bureaux de liaison. Cette décentralisation devrait être accompagnée par un renforcement de l'assistance technique et une augmentation de la présence des experts internationaux du projet APEC dans toutes les provinces.
9. La formation des agents électoraux devrait être planifiée au plus tôt, à tous les niveaux. Les lieux où seront implantés des sites de formation devraient être déterminés à l'avance, et ne pas être modifiés juste avant les scrutins, comme cela s'est produit pour le référendum.
10. Conditionnant toute planification, la finalisation des listes électorales devrait être considérée comme de la plus haute priorité. L'établissement rapide d'une liste définitive des bureaux de vote et du personnel affecté à chacun d'entre eux est la condition d'une meilleure planification de la formation, des procédures de paiement et des moyens matériels mis à leur disposition.
11. Le contenu de la formation devrait insister particulièrement sur certaines procédures comme l'application de l'encre sur le doigt, l'apposition des scellés sur l'urne, l'affichage des listes des électeurs, le rôle des témoins et des observateurs, l'utilisation des listes électorales, le remplissage des procès-verbaux et la mise sous pli des résultats. Les responsables de centre de vote devraient bénéficier d'une formation spécifique supplémentaire. Une formation technique approfondie sur l'utilisation des moyens de communication par satellite à disposition doit également être prévue aux différents niveaux.
12. Le processus de paiement des agents électoraux doit être amélioré. La MOE UE se félicite des efforts importants qui ont été faits en ce sens. Il conviendrait néanmoins de perfectionner davantage les procédures. Tout d'abord, les listes définitives des agents électoraux devraient être dressées avant leur formation et n'être modifiées qu'exceptionnellement, sur décision du BRP en cas de défaillance grave ou d'indisponibilité selon des procédures prédéfinies. Les différences salariales et de traitement devraient être expliquées clairement, afin d'éviter qu'elle ne suscitent des mécontentements. Les agents, quel que soit leur statut, devraient être payés pour leur formation. Enfin il paraît souhaitable de procéder à des paiements échelonnés, en tenant compte de la particularité de chaque territoire.
13. Les moyens de communication attribués aux différentes structures locales de la CEI devraient être complétés et améliorés pour permettre la transmission rapide des données – notamment les résultats partiels – en vue des prochaines élections.

## **Opérations de vote**

14. Il apparaît essentiel d'assurer le déroulement du scrutin sur une seule journée, pour éviter les velléités ou suspicion de fraude que susciterait une fermeture des bureaux de vote pendant la nuit. La rapidité des opérations de vote est à ce titre d'une importance cruciale. Compte tenu de la complexité prévisible des prochaines consultations, il convient de prendre toutes les dispositions pouvant faciliter le travail des agents électoraux et le vote des électeurs.
15. La coordination de chaque centre de vote (CV) devrait être assurée par un responsable de CV, chargé notamment de superviser le déploiement du matériel dans le CV, d'organiser l'orientation des électeurs, de veiller au respect des procédures et des horaires d'ouverture et

de fermeture des bureaux de vote, et de s'assurer du ramassage des plis électoraux par les présidents de BV. Il est indispensable que les postes de président de BV et de responsable de CV ne soient pas cumulables.

16. Les listes électorales devraient être établies par ordre numérique des carte d'électeur afin d'accélérer le déroulement des opérations. Il conviendrait d'explicitier clairement l'utilisation des listes des omis et de dérogation dans les mesures d'application de la loi électorale, afin d'éviter les utilisations erronées qui en ont été faites au cours du scrutin référendaire.
17. Le nombre d'isoloirs par devrait être augmenté à 3 ou 4 par bureau de vote, afin d'accélérer les opérations de vote et permettre la tenue du scrutin sur une seule journée. Il convient également d'éviter qu'une augmentation du nombre d'isoloirs n'amène pas une concentration trop grande d'électeurs en même temps dans les bureaux de vote.
18. Pour constituer une garantie efficace contre toute velléité de vote multiple, l'encre indélébile devrait contenir un pourcentage élevé de nitrate d'argent et un applicateur d'encre devrait être prévu dans chaque kit. Des posters illustrés détaillant les opérations de vote en images devraient être utilisés dans chaque bureau de vote. Un mode d'emploi explicite pour l'établissement des procès-verbaux devrait être prévu pour éviter que les BV ne soient annulés faute de réconciliation ou d'indication relative au bureau de provenance.

### **Etablissement des résultats**

19. La simultanéité des consultations et la complexité du scrutin législatif tel que défini par le projet de loi électorale en discussion au Parlement rendront les opérations de dépouillement et d'agrégation considérablement plus laborieuses que dans le cas du référendum. Pour des raisons d'efficacité et de transparence, il apparaît indispensable de décentraliser le processus de validation et d'agrégation des résultats – idéalement au niveau de chaque circonscription électorale. Pour des raisons de faisabilité, il apparaît néanmoins opportun d'en confier la responsabilité aux bureaux de liaison de la CEI. Le renforcement de ces structures locales nécessitera une assistance technique accrue des experts du projet APEC.
20. Il est essentiel que le dépouillement intervienne immédiatement après clôture du scrutin, dont l'heure et les modalités doivent être clairement définies et communiquées à l'avance. La formation des agents doit insister sur la nécessité de conduire les opérations de clôture, de dépouillement et d'affichage des résultats sans discontinuer, et ce, quelle que soit l'heure effective de fermeture du bureau de vote. Des moyens d'éclairage adaptés devraient être fournis à cet effet. De larges feuilles de tabulation pourraient également permettre que le décompte des voix se fasse au vu et au su de tous.
21. Compte tenu de la complexité prévisible du scrutin de listes ouvertes pour les élections législatives, il apparaît nécessaire que les modalités d'applications de la loi électorale relatives aux procédures de dépouillement stipulent clairement que les bulletins irréguliers où l'intention de l'électeur est évidente doivent être systématiquement considérés comme valides. Ces procédures doivent être diffusées à l'avance aux témoins de partis politiques.
22. L'affichage immédiat et la mise à disposition de tous les témoins de partis politiques présents d'une copie certifiée du procès-verbal de dépouillement apparaissent indispensables pour assurer la confiance de tous les acteurs dans l'intégrité du processus. En raison de la complexité des procès-verbaux de résultats du scrutin législatif et du nombre potentiellement élevé de témoins, un récépissé certifié résumant les résultats pourrait en tenir lieu.

23. Un plan de collecte des plis et procès-verbaux de dépouillement doit être élaboré de façon détaillée, établissant clairement les responsabilités de chacun des intervenants. La réception des plis, à chaque niveau, devrait être attestée par la délivrance d'un récépissé après vérification que ces derniers contiennent l'ensemble des éléments et informations requises – notamment l'identification du bureau de vote de provenance. Tous les moyens de transport de la MONUC et autres moyens privés disponibles localement devraient être utilisés pour un transport rapide vers les chefs-lieux de territoires et les bureaux de liaison de la CEI. Le matériel non sensible et utilisable pour plusieurs scrutins devrait être conservé, si possible, au niveau des centres de vote afin d'éviter les transports inutiles.
24. L'agrégation des résultats provisoires doit être effectuées de façon rigoureuse en présence des témoins de partis politiques et des observateurs. La décentralisation du processus de validation et d'agrégation des résultats au niveau des bureaux de liaison permettrait de désengorger le bureau national de la CEI et de renforcer la confiance des candidats et autres acteurs locaux. Elle permettrait en outre, dans le cas des élections provinciales et locales, de conserver les plis au niveau des chefs-lieux de province où les Cours d'Appel devront traiter du contentieux électoral.
25. Cette décentralisation pourrait être accompagnée par la mise en place de panels de contrôle et de validation, faisant intervenir des magistrats formés à cet effet ainsi que les témoins des partis politiques et représentants des autorités coutumières.
26. De même, la possibilité d'accéder à la décomposition des résultats à tous les niveaux jusqu'à celui du bureau de vote constitue un élément indispensable de transparence. Il est essentiel que ces résultats détaillés soient rendus publics avant expiration du délai de recours juridictionnel. Outre l'affichage à chaque niveau de tableaux de résultats reprenant les résultats au niveau inférieur, le site Internet de la CEI pourrait être utilisé à cet effet.
27. La publication rapide de tendances partielles joue un rôle important pour renforcer la confiance du public et faciliter l'acceptation des résultats. La CEI devrait cependant améliorer significativement sa politique de communication et d'explication en la matière.

### **Administration du contentieux**

28. Les décisions de la CEI portant sur les contestations relatives à l'ensemble des opérations électorales devraient être rendues transparentes, notamment par la publication d'un rapport après proclamation des résultats provisoires. Le site Internet de la CEI pourrait également être utilisé à cet effet.
29. Afin de faciliter une résolution des différends en préalable au traitement juridique, la CEI devrait envisager d'institutionnaliser le rôle et de renforcer la présence d'*unités de médiation* au niveau local, en se basant sur l'expérience des opérations l'enregistrement.
30. La compétence exclusive de la Cour Suprême de Justice pour connaître de l'ensemble du contentieux des élections présidentielles et législatives est de nature à surcharger la haute juridiction, en particulier au vu du court délai dont elle dispose pour statuer sur les requêtes selon les termes du projet de loi électorale en discussion. Afin de lui permettre de mener à bien sa mission, la Haute Juridiction devrait bénéficier d'un renforcement substantiel de ses capacités matérielles et humaines. L'intervention de magistrats formés à cet effet devrait accompagner la décentralisation des opérations électorales, notamment en matière de validation des résultats. Ceci pourrait intervenir dans le cadre de la mise en place de panels de validation et de contrôle, évoquée plus haut.

31. Le délai d'introduction de tout recours en contestation des résultats d'un scrutin est fixé à 48 heures, au titre du projet de loi électorale. Ce délai apparaît insuffisant pour constituer une garantie de recours effective, et devrait être allongé : les résultats provisoires devraient pouvoir être contestés dans les 7 jours suivant leur publication, de la même manière que les décisions juridictionnelles portant sur les résultats sont susceptibles d'appel dans les 7 jours.

### **Education civique et sensibilisation**

32. Il apparaît indispensable d'intensifier considérablement les efforts d'éducation civique et d'information des électeurs, particulièrement en milieu rural. Les projets sélectionnés par le PNUD/APEC et qui n'ont pu être initiés à temps pour le référendum, devront être mis en œuvre rapidement. La CEI devrait coordonner l'ensemble de ces initiatives, avec le support du PNUD et d'autres partenaires nationaux et internationaux.
33. L'éducation civique de la population devrait notamment insister sur la notion de devoir civique des citoyens, en insistant sur la liberté et le secret du vote – l'apposition d'une empreinte digitale sur le bulletin de vote étant parfois source de craintes injustifiées, l'identification des électeurs par leurs empreintes digitales n'étant ni réalisable techniquement, compte tenu des moyens disponibles, ni envisageable.

### **Libertés publiques**

34. La MOE UE est préoccupée par les cas d'atteintes à la liberté d'expression et de détentions illégales, liées au processus électoral, rapportées au cours de la campagne référendaire et à l'approche des prochaines élections. Afin d'établir un contexte propice à la tenue d'élections démocratiques, il apparaît indispensable que toutes les mesures soient prises pour garantir le respect de la liberté d'expression et des droits fondamentaux.
35. Les activités de campagne électorale et manifestations pacifiques organisées conformément aux modalités définies par la loi, doivent être encadrées, mais en aucun cas interdites ou réprimées comme cela a parfois été le cas pendant la période pré référendaire. Le recours à la force par la police devrait être limité à la protection de l'ordre public, être proportionné et demeurer dans les limites disposées par la loi.

### **Autres acteurs**

36. La CEI devrait établir un cadre de concertation plus étroit avec l'ensemble des formations politiques au niveau national et local en vue de promouvoir le respect des règles relatives à la campagne électorale, de faciliter l'établissement de listes des candidats, soutenir la préparation, la formation et l'accréditation des témoins. Elle devrait renforcer sa communication sur les droits et les devoirs des témoins des partis politiques, notamment afin d'éviter que ces derniers n'outrepassent leurs prérogatives, et envisager des séances de formation des formateurs au niveau des BRP.
37. Le Cadre de Concertation de la Société Civile pour l'observation des élections, mis en place à l'occasion du référendum, constitue une structure utile qu'il conviendrait de renforcer pour améliorer la qualité et la cohérence des observations électorales pour les prochains scrutins. Certaines initiatives mériteraient une plus grande attention de la part des bailleurs de fond et de la communauté internationale.

## **Sécurité**

33. 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 doit être effectué plus tôt. En tout état de cause, chacun doit recevoir au moins une partie de son salaire avant le jour du scrutin. Cela devrait permettre aux préparatifs de se dérouler plus efficacement et dans une atmosphère plus détendue.
34. Le matériel électoral doit être sécurisé en permanence par des agents de la Police Nationale Congolaise depuis sa distribution initiale jusqu'au ramassage des résultats.

\*\*\*\*\*

---