

Recommandations pour la réforme électorale en République Démocratique du Congo

Typhaine Roblot
Manuel Wally
Rushdi Nackerdien
Kimberly Riddle
Adele Ravidà

Août 2019



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



Une Expertise Mondiale. Des Solutions Locales.
Une Démocratie Durable.



Recommandations pour la réforme électorale en République démocratique du Congo
Copyright © 2019 Fondation internationale pour les systèmes électoraux. Tous droits réservés.

Déclaration d'autorisation : Aucune partie de ce travail ne peut être reproduite, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement, ou par voie de stockage d'information et système de récupération, sans la permission écrite de l'IFES.

- Une description du matériel pour lequel la permission de copier est souhaitée.
- La raison de l'utilisation du document copié et la manière dont il sera utilisé.
- Votre nom, titre, nom de l'entreprise ou de la société, numéro de téléphone, numéro de fax, adresse électronique et adresse postale.

Veillez envoyer toutes les demandes d'autorisation à la :

Fondation Internationale pour les Systèmes Électoraux
2011 Crystal Drive, 10th Floor
Arlington, VA 22202
Email : editor@ifes.org
Fax : 202.350.6701

Ce rapport est rendu possible grâce au soutien du peuple américain par le biais de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le contenu est la seule responsabilité de l'IFES et ne reflète pas nécessairement les considérations de l'USAID ou du gouvernement américain.

Liste des acronymes

ABA ROLI	American Bar Association Rule of Law Initiative African
AETA	Agir pour des Élections Transparentes et Apaisées
APDH	Actions pour la protection des droits de l'homme
BERCI	Bureau d'Études, de Recherches et de Consulting International
CAfDHP	Cour des droits de l'homme et des peuples
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Commission Électorale Indépendante
CEJP	Commission Épiscopale Justice et Paix
CENA	Commission Électorale Nationale Autonome
CENCO	Conférence Épiscopale Nationale du Congo
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CEPPS	Consortium for Elections and Political Process Strengthening
CLCR	Centre Local de Compilation des Résultats
CNRI	Commission Nationale de Réforme des Institutions
CNRV	Commission Nationale de Recensement de Vote
ERC	Electoral Reform Committee (Comité de réforme électorale)
FCC	Front Commun pour le Congo
GEC	Groupe d'Étude sur le Congo
IEBC	Independent Elections and Boundaries Commission (Commission indépendante des élections et des limites)
IFES	International Foundation for Electoral Systems (Fondation internationale pour les Systèmes Électoraux)
IIBRC	Interim Independent Boundaries Review Commission (Commission indépendante provisoire de révision des frontières)
IIEC	Interim Independent Electoral Commission (Commission électorale indépendante intérimaire)
INEC	Independent National Electoral Commission (Commission Électorale Nationale Indépendante)
MAV	Machines à voter
MNS	Mécanisme National de Suivi
MOEUE	Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne
OGE	Organe de gestion électorale
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSCF	National and Regional Oversight Mechanism for the Peace, Security and Cooperation Framework (Mécanisme national et régional de supervision du cadre pour la paix, la sécurité et la coopération)
PV	Procès-Verbal
RDC	République Démocratique du Congo
SGR	Système de Gestion des Résultats)
SADC	Southern African Development Community (Communauté de Développement de l'Afrique Australe)

SYMOCEL Synergie des Missions d'Observation Citoyenne des Élections
UDPS Union pour la Démocratie et le Progrès Social

Table des matières

Liste des acronymes	3
I. Résumé exécutif	6
II. Introduction.....	11
Élan pour la réforme électorale	12
Contexte politique et historique des élections en RDC.....	13
III. Meilleures pratiques et impact sur la réforme électorale en RDC.....	17
Leadership, volonté politique et rôle de la CENI	17
Portée de la réforme, clarté et stabilité du droit.....	18
Rapidité d'exécution.....	19
Forum pour la réforme électorale.....	20
Inclusivité et consultation	21
Transparence dans le processus de réforme.....	22
IV. Réformes électorales prioritaires en RDC.....	22
Indépendance, impartialité, intégrité et équilibre interne des pouvoirs de la CENI	22
Utilisation de la technologie	26
Système de gestion des résultats (SGR).....	28
Publication des résultats	29
Capacité et cadre procédural de gestion de contentieux électoral	30
Processus d'inscription et affichage des électeurs.....	32
Appliquer le quota de genre aux futures élections	33
V. Scénarios de réforme électorale	35
Scénario A : Pas de changement à la direction de la CENI, priorités aux élections locales	36
Scénario B : nouvelle direction de la CENI, priorités des élections locales	36
Scénario C : CENI intérimaire, élections locales prioritaires	37
Scénario D : réforme globale, élections locales retardées	37
Résumé.....	38
VI. Conclusion	38
Annexe 1 : exemples clés de la réforme électorale en Afrique	40
Kenya	40
Sénégal.....	42
Nigéria	45
Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : le cas de la Côte d'Ivoire.....	47
Annexe 2 : Élections locales et impact sur les réformes.....	48

I. Résumé exécutif

Le 24 janvier 2019, la République Démocratique du Congo (RDC) a connu son premier transfert pacifique et démocratique du pouvoir exécutif avec l'investiture de Félix Tshisekedi, après 18 ans de présidence de Joseph Kabila. Les élections de 2018 ont représenté également une première pour la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) du fait d'avoir organisé trois différents scrutins le même jour, en utilisant la machine à voter (MAV) remplaçant ainsi les bulletins de vote en papier. Il s'agissait notamment de la première élection en RDC à être organisée sans soutien financier ou logistique international direct. Néanmoins, après plus de deux ans de retard, les élections présidentielle, législatives et provinciales de 2018/2019 ont été largement critiquées pour leur manque d'intégrité, notamment dans la gestion des résultats. La CENI a annoncé la totalité des décomptes de votes pour les candidats, mais n'a pas affiché les résultats dans les Centres Locaux de Compilation Des Résultats (CLCR) comme requis par la loi, ce qui a contribué à une certaine perte de confiance du public. Alors que la société congolaise semble accepter les résultats des élections, la persistante incertitude quant à la légitimité des représentants élus pourrait faire diminuer la participation électorale future et miner l'autorité du gouvernement actuel.

Pendant ce temps, les rapports post-électorales des groupes d'observateurs ont tendance à se concentrer sur les réformes de fond nécessaires pour rétablir l'intégrité électorale, mais n'ont en général pas discuté du processus de réforme en tant que tel. Ce livre blanc analyse le contexte de la RDC, ainsi que d'autres meilleures pratiques sur les efforts de réforme électorale sur le continent africain, et cherche à prioriser les réformes. En outre, il décrit les divers processus par lesquels ces réformes peuvent progresser. En termes de processus, la Fondation Internationale pour les Systèmes Électorales (IFES) présente un certain nombre de considérations et de recommandations, selon les catégories suivantes : a) initiative de réforme ; b) chronogramme de la réforme ; c) mandat et portée de la réforme ; d) forum et organe responsable de la réforme ; e) inclusion et rôle de l'organe de gestion électorale (OGE) ; f) transparence :

Tableau 1: Processus de réforme électorale recommandé en RDC

Processus de réforme électorale recommandé en RDC		
Éléments clés	Meilleures et bonnes pratiques	Recommandations
Initiative de réforme : Qui appelle à une réforme électorale ?	Sur la base d'exemples comparatifs, le Parlement ou le Président de la République initie généralement la réforme électorale en mettant en place un comité parlementaire spécial ou une commission ad hoc. La volonté politique est essentielle au succès de la réforme. Parallèlement,	<ul style="list-style-type: none">Le Parlement ou le bureau exécutif devrait lancer une feuille de route pour la réforme électorale et déterminer le forum, la portée et le chronogramme de la réforme en consultation avec les observateurs, les confessions religieuses, les partis politiques, la justice, les groupes marginalisés et les responsables de la CENI.Certains membres de la CENI, sinon tous, pourraient être remplacés avant le début de la réforme institutionnelle.

	<p>l'OGE entame souvent des révisions post-électorales et des discussions sur la réforme avec les parties prenantes concernées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La CENI devrait lancer des réformes institutionnelles en examinant toutes les recommandations des observateurs, en tirant les leçons de l'expérience, en révisant ses mesures d'application, ses décisions, ses manuels de formation et en concevant de nouveaux systèmes de consultation avec les parties prenantes.
<p>Chronogramme de la réforme : quand devrait-elle commencer ? Combien de temps devrait-elle durer ? Quand faut-il adopter les amendements ?</p>	<p>L'établissement d'un calendrier précis pour mener la réforme électorale crée de la prévisibilité et renforce la confiance dans le processus. Ce calendrier devrait tenir compte de la prochaine élection en laissant suffisamment de temps pour harmoniser ou élaborer les règlements et les préparatifs électoraux nécessaires, comme la formation et le matériel d'éducation électorale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le Parlement ou le bureau exécutif devrait préciser la nature et le chronogramme du processus de réforme. Le chronogramme devrait comprendre un ensemble de recommandations, des consultations avec les principaux acteurs, un processus de rédaction, une consultation publique sur certaines parties du projet et son adoption finale. • Le Parlement ou le bureau exécutif devrait décider si les élections locales doivent avoir lieu : 1) avant ou après une réforme complète de la législation électorale, et 2) sous le cadre existant <u>ou</u> sous un nouveau cadre. • Bien qu'une réforme constitutionnelle et juridique prenne du temps, des changements institutionnels avant la tenue des élections locales sans exiger un long délai sont possibles.
<p>Mandat : Quelle est la portée de la réforme ?</p>	<p>L'organisme chargé de la réforme électorale déterminera s'il révisera la constitution, les lois et/ou les règles (juridique versus institutionnel). La nature de la réforme affectera l'organe responsable et le chronogramme du processus de réforme. La réforme électorale devrait également inclure une révision et un développement des procédures de l'OGE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les interventions critiques à l'égard du cadre juridique sont minimalistes, car la plupart des recommandations peuvent être traitées par la révision des règles et procédures judiciaires ou de la CENI, plutôt que par les lois relatives aux élections. • Plutôt qu'une réforme juridique globale, des amendements limités à la loi organique de la CENI pourraient être adoptés et couplés à une réforme institutionnelle avant la tenue des élections locales, en supposant qu'un processus législatif rapide laisse suffisamment de temps à la CENI pour réviser ses règles et organiser la formation et l'éducation électorale.
<p>Forum : Quel sera l'organisme responsable ?</p>	<p>La diversité des acteurs impliqués dans le processus de réforme électorale favorise une réforme inclusive et plus acceptable, mais la diversité des forums peut potentiellement entraîner</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le Parlement ou le bureau exécutif devrait désigner un mécanisme existant pour diriger la réforme électorale, tel qu'un comité parlementaire, ou encore créer une commission temporaire de réforme composée de personnes

	<p>de la confusion et des problèmes de coordination. Il est important de s'assurer qu'il existe une autorité claire chargée de la réforme institutionnelle et/ou juridique des élections pour éviter les propositions disparates, les retards et les problèmes de mauvaise communication.</p>	<p>connues pour leur intégrité, leur indépendance et leur neutralité.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un groupe de travail technique sur la réforme électorale pourrait appuyer une commission de réforme en apportant une expertise et en soumettant des propositions. Le groupe de travail pourrait comprendre des membres du parlement, des partis politiques, des responsables de la CENI, des experts indépendants en élections et des représentants d'organisations nationales de la société civile impliquées dans les élections. • La CENI devrait établir un groupe d'action ou un groupe de travail <i>ad hoc</i> sur la réforme électorale dans sa structure. Comme le prévoit son cadre actuel, il devrait appeler le cadre de concertation régulièrement pour discuter des fonctions, des pouvoirs et du mécanisme de consultation du groupe de travail.
<p>Inclusivité et rôle de l'OGÉ : Qui sera impliqué ?</p>	<p>Le processus de réforme devrait inclure les principales parties prenantes (experts électoraux, partis politiques, organisations de la société civile, groupes minoritaires/ethniques/de genre) et leur donner la possibilité de formuler des observations sur les amendements proposés et de soumettre des propositions de réforme. Un processus inclusif renforcera la confiance dans l'OGÉ et augmentera le sentiment d'appropriation et d'adhésion politique parmi les parties prenantes, ce qui rendra plus probable une acceptation et une compréhension harmonieuses de la réforme électorale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En plus d'assurer une communication régulière, l'organisme chargé de la réforme sera censé inviter et recueillir les propositions et les réactions des représentants des observateurs nationaux, du gouvernement, de l'opposition, du système judiciaire et des responsables de la CENI. • La consultation devrait également comprendre des événements décentralisés au niveau provincial et local afin de saisir les leçons apprises, les défis et les suggestions d'amélioration dans les zones locales. • Une série de consultations publiques pourrait également être organisée pour informer les citoyens de cette réforme et recueillir leurs réactions sur les questions prioritaires. • En raison de la fin de leur mandat, des nouveaux commissaires de la CENI devraient être nommés avant d'être impliqués dans le processus de réforme électorale. Une fois nommés, les membres du bureau et de la plénière devraient examiner les recommandations et engager des réformes institutionnelles.
<p>Transparence</p>	<p>La transparence du processus est un élément crucial pour regagner la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'organisme chargé de la réforme et la CENI devraient publier régulièrement

	<p>confiance et rendre les réformes électorales acceptables. Il est primordial que toutes les parties prenantes respectent les règles du processus de réforme.</p>	<p>des informations sur les progrès réalisés et les réunions tenues avec les parties prenantes sur la réforme électorale afin de renforcer la confiance avant les prochaines élections. Ils devront aussi publier régulièrement les règles et les procédures appliquées dans les réunions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le rapport ou les propositions de réforme soumis à la CENI par les observateurs ou les parties devraient également être rendus publics sur le site officiel de la CENI. Les projets d'amendements soumis à l'approbation du Parlement devraient être rendus publics. • Une fois la loi ou les règles révisées sont adoptées, la CENI devrait mener une grande campagne de sensibilisation des électeurs et organiser des réunions d'information avec les partis politiques et les candidats pour les informer des changements apportés avant le prochain cycle.
--	--	---

Depuis la création de la CENI en 2010, plusieurs amendements juridiques et institutionnels (réglementaires et opérationnels) ont concentré les principaux pouvoirs dans la présidence, la vice-présidence et le bureau de la CENI. De nombreuses modifications ont également eu une incidence sur les procédures de gestion de contentieux électoral et de gestion des résultats. Comme tel, une réforme significative et à long terme en RDC nécessitera des amendements à la Constitution, à la loi organique régissant la CENI et aux lois sur les élections, l'inscription des électeurs et les partis politiques. Ces changements juridiques nécessitent des réformes institutionnelles harmonisées, telles que la révision des règlements de la CENI et des procédures judiciaires de la gestion de contentieux électoral. Cependant, la CENI peut entreprendre certaines réformes institutionnelles, telles que des ajustements des décisions, des mesures d'application, des plans opérationnels et des procédures avant ou en même temps que la réforme constitutionnelle et juridique. Néanmoins, ces changements devraient s'inscrire dans le cadre d'un vaste effort de réforme, plutôt que de mesures *ad hoc*, comme c'était le cas par le passé en RDC.

Certaines réformes électorales prioritaires incluent la redéfinition du processus de nomination du bureau de la CENI afin de garantir que les dirigeants de la CENI restent neutres, impartiaux et à l'abri de l'influence des pressions externes. La réforme devrait également garantir un équilibre des pouvoirs entre le bureau de la CENI et la plénière, ce qui nécessiterait aussi des révisions de la Loi organique de la CENI. Le cadre juridique et réglementaire régissant la technologie électorale devrait également être mis à jour afin d'assurer une chaîne de traçabilité appropriée des MAV et de clarifier la valeur probante de leurs impressions dans les situations de gestion de contentieux électoral. Bien que la loi électorale définisse déjà un cadre solide pour l'agrégation et la transmission des résultats, ce processus n'a généralement

pas été suivi lors des élections de 2018/2019. Pour remédier à ce problème, la CENI pourrait mettre au point un système de chaîne de traçabilité avec enregistrement codé par code-barres des documents de résultats, ce qui améliorerait la performance, la transparence et la sécurité de la gestion des résultats.

Le processus d'inscription et d'affichage des électeurs nécessiterait également une réforme institutionnelle (procédurale). La CENI n'affiche actuellement la liste préliminaire des électeurs qu'au moment de l'inscription (affichage quotidien) ; cependant, le fichier électoral nettoyé et dédoublé devrait également être affiché sur tous les sites d'inscription, afin que les électeurs et autres acteurs puissent déposer plus efficacement des réclamations et plaintes pour assurer l'intégrité du fichier définitif. Enfin, la CENI devrait discuter des options permettant d'atteindre le quota national de femmes afin d'assurer une représentation féminine équitable à tous les niveaux.

Le processus de réforme en RDC dépendra en fin de compte de la manière dont le gouvernement accordera la priorité aux changements à la tête de la CENI, aux élections locales ou à d'autres réformes constitutionnelles, juridiques et institutionnelles, ainsi que de la nature et de la profondeur de chaque réforme. Idéalement, le débat sur la réforme électorale devrait avoir lieu au cours de la période postélectorale afin de maintenir l'élan, de renforcer la volonté politique et d'assurer suffisamment de temps pour mettre en œuvre les réformes électorales essentielles à des élections plus crédibles et transparentes.

II. Introduction

Un changement historique de leadership a eu lieu avec les élections présidentielle, législatives et provinciales de 2018/2019 en RDC. La cérémonie d'investiture du Président Félix Tshisekedi, de l'*Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (UDPS), a marqué le premier transfert démocratique pacifique du pouvoir exécutif en RDC.

Malgré de nombreuses allégations de fraude et des milliers de réclamations contre les résultats des élections à tous les niveaux, - dont la plupart étaient encore en attente au moment de la rédaction du présent rapport, - les violences liées aux élections ont été minimales¹. La CENI a annoncé que la coalition du *Front Commun pour le Congo* (FCC) de l'ancien Président Kabila a obtenu la majorité de sièges aux élections législatives et provinciales, divisant le pouvoir entre l'exécutif et le législatif, une première dans l'histoire de la RDC. Cette nouvelle distribution du pouvoir offre une occasion sans précédent d'engager de vastes réformes électorales, y compris des réformes constitutionnelles et juridiques, ainsi qu'une réforme institutionnelle de la CENI, pour renforcer la crédibilité des futures élections.

Une réforme significative et durable exigera des efforts à long terme, car elle pourrait entraîner, d'un côté, une **réforme constitutionnelle et juridique**, y compris des amendements à la Constitution, à la loi organique et à d'autres lois connexes, et par conséquent un effort de la part du Parlement (et éventuellement un référendum). Les changements juridiques nécessiteront, de l'autre côté, des **réformes institutionnelles** harmonisées, telles que la révision des règlements de la CENI et des procédures judiciaires de la gestion de contentieux. La réforme institutionnelle - un processus à court et moyen terme - prévoit des ajustements aux règles, aux plans opérationnels, aux systèmes de recrutement et de formation qui peuvent être mis en œuvre par la CENI, sans la participation d'autres acteurs politiques. Toutefois, des consultations avec les partis politiques, les groupes d'observateurs, le gouvernement et d'autres intervenants seront aussi nécessaires pour rétablir la confiance.

Ainsi, pour assurer le succès des réformes, les acteurs congolais doivent définir les procédures concernant la réforme en termes de portée, d'acteurs impliqués et de format, tout en tenant compte de manière réaliste du contexte politique et du temps requis pour atteindre les objectifs avant le prochain cycle électoral. Pour éclairer le dialogue sur la réforme électorale en RDC, l'IFES a élaboré le présent livre blanc afin de proposer les bonnes et meilleures pratiques et les aspects clés à prendre en compte par les parties prenantes dans la préparation d'un processus de réforme électorale inclusif (voir Section III). L'IFES présente également des recommandations prioritaires pour la réforme (voir Section IV) et l'échelonnement potentiel des nominations à la CENI, la réforme institutionnelle et la réforme juridique (voir Section V). Enfin, le document présente des études de cas sur la réforme électorale au Kenya, au Sénégal et au Nigeria qui identifient les défis pertinents, les succès et les leçons apprises que la RDC peut prendre en compte dans son propre processus de réforme (voir Annexe I).

¹ L'IFES a été informé qu'environ 1 000 plaintes relatives aux résultats des élections législatives étaient toujours en attente de jugement à la mi-mai 2019.

Élan pour la réforme électorale

Dans son discours d'investiture, le Président Tshisekedi a inclus la réforme électorale et les élections locales dans son programme. Le gouvernement de la RDC a en effet pris l'initiative d'étudier les mérites, la portée et l'orientation de la réforme électorale à travers le Mécanisme National de Suivi (MNS), qui est investi d'un mandat international et national pour la réforme institutionnelle, entre autres.

Étant donné que les OGE ont les connaissances techniques nécessaires pour formuler des recommandations pratiques et applicables, ils jouent souvent un rôle clé dans la réforme électorale. Le mandat des commissaires de la CENI ayant pris fin en juin 2019, les nouveaux commissaires pourraient être perçus comme des leaders impartiaux, capables d'orienter la réforme en consultation avec les institutions gouvernementales. Des changements dans la composition, le fonctionnement de la CENI, en particulier de son bureau, pourraient conditionner un regain de confiance des parties prenantes. Comme le montrent d'autres processus de réforme à travers le continent (voir Annexe I), les réformes sont souvent menées avec le soutien d'une assistance ou d'experts internationaux ; toutefois, ces processus doivent souvent s'étaler sur plusieurs années.

Les observateurs nationaux sont également en train de plaider pour une réforme électorale globale et non seulement institutionnelle². La Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO), la Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP), la Synergie des Missions d'Observation Citoyenne des Élections (SYMOCEL), et l'Agir pour des Élections Transparentes et Apaisées (AETA) se sont mis d'accord sur une énumération commune des réformes prioritaires, qui comprennent, entre autres, les quotas des femmes, le vote à l'étranger, la publication et la gestion des résultats, et les règles concernant les preuves dans la gestion de contentieux électoral³. Toutefois, les réseaux d'observateurs de la CEJP, de la SYMOCEL, de l'AETA et de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC), n'ont jusque-là pas mis l'accent sur l'importance de la manière dont la réforme devrait se dérouler ou sur son envergure.

² Voir le rapport final CEJP/CENCO, Recommandations, qui appelle à un examen de toutes les réformes adoptées en 2018.

³ Voir rapport final CEJP/CENCO, Recommandations pour le Parlement

Tableau 2: Aperçu des principales recommandations des observateurs électoraux

	CEJP/ CENCO	SYMOCEL	AETA	Position commu ne au 5/25	SADC (préliminaire)	CEPPS Mars 2018
Réforme institutionnelle et recommandations générales						
Rétablir les <i>cadres de concertation</i> sous les auspices de la CENI ()			X		X	X
Renforcer l'affichage préliminaire des listes électorales et la procédure de réclamation	X	X	X		X	X
Améliorer la chaîne de traçabilité des résultats électroniques et ceux sur papier - publier les résultats nationaux par bureau de vote	X	X	X	X		X
Compléter le cycle électoral par la tenue des premières élections locales	X		X			
Mettre en œuvre l'inscription et le vote à l'étranger	X		X		X	X
Intensifier les efforts de renforcement des capacités des tribunaux, notamment en réglementant et en formant les juges à la collecte et à l'analyse des preuves, ainsi qu'à la publication des décisions écrites.	X		X			X
Réforme juridique						
Rendre applicable le quota des femmes	X		X	X	X	X
Réviser le seuil d'éligibilité et réduire les frais de dépôt de candidature	X	X	X	X		
Encadrement légal de l'utilisation des MAV	X	X	X	X		X
Revoir la nomination des membres du bureau de la CENI et leurs fonctions respectives	X	X	X	X		
Élire directement les gouverneurs et interdire la candidature et l'exercice de plusieurs fonctions électives	X	X	X	X		
Mieux garantir l'accès à des recours efficaces en matière de gestion de contentieux électoral	X	X	X	X		X
Rendre permanente l'inscription sur les listes électorales et la lier à l'état civil	X	X	X	X		

Contexte politique et historique des élections en RDC

Après la deuxième guerre du Congo en 2003, un gouvernement de transition de trois ans a supervisé et adopté le cadre constitutionnel et électoral. En préparation des élections de 2006, la *Commission Électorale Indépendante* (CEI) a été créée et l'un des premiers fichiers électoraux biométriques d'Afrique a été établi.

Les premières élections multipartites ont eu lieu en 2006 pour la présidence et l'assemblée législative, bien que le cycle ait différé les élections locales. Les élections locales, ensuite évoquées pour 2008, n'ont jamais eu lieu à ce jour, bien qu'elles soient pleinement établies par les lois sur les élections et la décentralisation.

À la veille des élections de 2011, la CENI a été créée par la loi organique n° 10/013 (juillet 2010). Suite à l'adoption de la loi organique, la CENI n'a eu que dix mois pour organiser les élections de 2011 sous une nouvelle direction. Entre-temps, le système présidentiel à deux tours introduit par la Constitution de 2006 a été abrogé en faveur d'un système à un seul tour. Dans ce cadre, les élections de 2011 ont été largement critiquées pour leur manque de crédibilité⁴. Le processus électoral a également été entaché par des divergences du taux de participation électorale anormalement élevée dans les fiefs de Kabila, et la non prise en compte des résultats de certains bureaux de vote dans les fiefs de l'opposition⁵.

Les missions internationales d'observation des élections⁶ ont contesté la crédibilité des résultats, car 17 % des électeurs - un taux plus élevé que l'écart entre les deux meilleurs candidats - ont voté sur des listes de dérogation/omis⁷.

Les efforts de médiation des tensions entourant les élections de 2011 ont été considérés largement infructueux en raison d'une méfiance profondément enracinée, et de la répartition des pouvoirs associés au présidentielisme⁸.

La domination renouvelée du pouvoir sur toutes les branches du gouvernement s'est également étendue à l'OGE : une nouvelle loi organique a remanié l'organisation et le fonctionnement de la CENI en 2013, concentrant en interne les pouvoirs dans les mains du président, du vice-président et du bureau de la CENI, attribuant ainsi des prérogatives limitées à plus de la moitié des membres de cette dernière⁹.

L'article 10 de la loi organique modifiée en 2013 stipule que treize membres comprennent la plénière de la CENI, dont six sont désignés par la majorité parlementaire, quatre par l'opposition et trois par la société civile (les organisations religieuses, les organisations des femmes et les organisations d'éducation civique et électorale désignent chacune un membre). L'article 24 de la loi organique renvoie la composition du bureau de la CENI à son règlement intérieur, qui énumère également les fonctions des six membres du bureau. Ils sont désignés comme suit : (1) président issu de la société civile, (2) vice-président issu de la majorité, (3) rapporteur issu de l'opposition, (4) rapporteur adjoint issu de la majorité, (5) questeur issu de la majorité et (6) questeur adjoint issu de l'opposition. Cette structure n'a pas été modifiée depuis 2013.

⁴ « The Carter Center International Election Observation Mission Democratic Republic of Congo, Presidential and Legislative Elections, November 28, 2011. » The Carter Center, n.d.

⁵ Shale, Victor, et Robert Gerenge. « Electoral Mediation in the Democratic Republic of the Congo, Lesotho and Kenya. » ACCORD, le 16 février 2017. <https://www.accord.org.za/conflict-trends/electoral-mediation-democratic-republic-congo-lesotho-kenya/>.

⁶ MOEUE, Rapport final, Élections présidentielle et législatives en République démocratique du Congo, 28 Novembre 2011.

⁷ Les agents électoraux ont écrit à la main le nom des électeurs dont la carte montrait leur bureau de scrutin, mais dont le nom ne figurait pas sur la liste.

⁸ Shale, Victor, et Robert Gerenge, *ibidem*.

⁹ Loi organique n° 10/013 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante (2010) et ses amendements de 2013.

Le deuxième mandat du président Kabila a été prolongé de deux ans au-delà de la fin de son mandat constitutionnel en raison d'un *glissement* du calendrier électoral. D'un côté, un audit réalisé en 2015 par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)¹⁰ a déclaré le fichier biométrique des électeurs de 2011 insuffisant pour un nouveau cycle électoral, ce qui a nécessité un nouvel exercice d'inscription des électeurs à l'échelle nationale.

Le prolongement du mandat a été entériné par un arrêt de la Cour constitutionnelle, qu'en mai 2016 a statué que le président sortant devait rester en fonction jusqu'à l'investiture d'un nouveau président, « suivant le principe de la continuité de l'État et pour éviter le vide à la tête de l'État »¹¹. En outre, l'impasse politique qui a précédé cette décision a irréversiblement durci le processus. C'est seulement en fin 2016, que le calendrier électoral a finalement été réinitialisé par l'*Accord de Saint-Sylvestre* dans un compromis négocié par l'Église catholique et signé par la plupart des parties prenantes. Malgré cet accord, la période précédant les élections de 2018/2019 a été caractérisée par une répression violente des manifestations de l'opposition.

Le gouvernement en place et la CENI ont tous deux institué de tardives réformes juridiques, réglementaires et opérationnelles peu avant les élections de 2018/2019¹². Une nouvelle loi sur l'inscription sur les listes électorales et son règlement d'application ont été adoptés en 2016, un seuil d'éligibilité a été fixé, les frais de dépôt des candidatures ont été augmentés en 2017 (ce qui a finalement défavorisé les petits partis et les indépendants)¹³ et les MAV ont été acquises en 2018. Les MAV ont été introduits sans adapter la loi à leur utilisation, ce qui a laissé planer le doute sur la valeur probante que les impressions issues de la MAV auraient dans la gestion de contentieux électoral. De plus, malgré l'engagement international, régional et constitutionnel de la RDC en faveur de la parité hommes-femmes dans les fonctions politiques, le quota électoral des femmes sur les listes des partis est resté facultatif et a donc été largement ignoré¹⁴.

À la veille des élections de 2018/2019, la loi électorale a été modifiée à trois reprises dans l'ensemble, mais la loi consolidée n'a pas été diffusée à temps pour les élections, ce qui signifie que les parties prenantes n'ont pas eu un accès complet au cadre juridique, entraînant ainsi de l'insécurité juridique. Le timing tardif de ces réformes électorales, qui a pris fin moins d'un an avant les élections de décembre 2018, a été critiqué par les observateurs en raison de

¹⁰ L'*Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) a effectué une vérification de la liste électorale et formulé des recommandations avant le scrutin.

¹¹ Arrêt de la Cour Constitutionnelle du 11 mai 2016, R. Const. 262.

¹² Avant les élections de 2018/2019, une série d'amendements à la loi électorale n° 06/006 a été adoptée en 2011, 2015, 2016, 2017 et 2018.

¹³ Esambo, Jean Louis, et Benoit Kapiamba. « Elections Présidentielle, Législatives et Provinciales En République Démocratique Du Congo - 2018, Guide Pratique Du Contentieux Électoral. » EISA, AETA, 2018. <https://eisa.org.za/pdf/drc2018context.pdf>.

¹⁴ « Mission d'observation Electorale de l'Union Africaine pour les elections generales du 30 decembre 2018 en republique remocratique du Congo. » Union africaine, le 2 janvier 2019. https://au.int/sites/default/files/pressreleases/35577-pr-conclusions_preliminaires_de_la_mission_dobservation_electorale_de_lunion_africaine_pour_les_elctions_generales_du_30_decembre_2019_en_republique_democratique_du_congo.pdf.

l'absence de consensus et de consultations¹⁵. La déclaration préliminaire de l'Union Africaine (UA) a également noté que pendant la période électorale la CENI n'a pas suffisamment animé les mécanismes de consultation, tels que le cadre de concertation.

Les sondages d'opinion menés par le Groupe d'Étude sur le Congo (GEC)¹⁶ ont également montré que la CENI ne jouit pas de la confiance de la plupart des citoyens congolais. Les acteurs clés ont remis en question l'impartialité de la CENI et ont admis que ses décisions sur des questions clés telles que l'utilisation de la MAV ont été prises de façon unilatérale.

Le rapport d'évaluation du *Consortium for Elections and Political Process Strengthening* (CEPPS) de 2016 sur l'appui aux élections en RDC a noté que la décision de la CENI de s'engager dans un exercice complet d'inscription des électeurs n'avait pas le soutien général de toutes les parties prenantes¹⁷. De plus, l'audit réalisé en 2018 par l'*Organisation internationale de la Francophonie* (OIF), ainsi que plusieurs groupes d'observateurs ont critiqué le fichier électoral pour le manque d'empreintes digitales de près de 17 % des inscrits, même après que six millions de doublons et de mineurs y aient été supprimés.

Lorsque les résultats des élections ont été proclamés le 9 janvier 2019, la CENCO a maintenu que le vainqueur annoncé par la CENI ne coïncidait pas avec les données recueillies par ses 40 000 observateurs. À ce jour, la CENI n'a pas publié les résultats désagrégés, mais elle a annoncé uniquement les totaux globaux, sans fournir de ventilation par bureau de vote ou par Centre Local de Compilation des Résultats (CLCR), conformément aux bonnes et meilleures pratiques internationales et aux exigences du cadre juridique de la RDC. En outre, les résultats des CLCR n'ont été que partiellement affichés, privant les parties intéressées des éléments de preuve nécessaires pour contester les résultats provisoires annoncés par la CENI.

Les fuites supposées des résultats partiels¹⁸ jettent un doute supplémentaire sur la légitimité des totaux annoncés par la CENI. De plus, alors que la FCC a officiellement obtenu moins d'un quart des voix à l'élection présidentielle, elle a remporté la majorité à l'Assemblée nationale, ainsi que la quasi-totalité des sièges dans la plupart des Assemblées provinciales. L'écart entre les résultats des élections présidentielles, législatives et provinciales a érodé davantage la confiance du public dans le processus électoral de la RDC. Même si la société congolaise semble accepter les résultats, l'incertitude persistante quant à la légitimité des représentants élus pourrait faire baisser la participation électorale future et miner l'autorité du gouvernement actuel.

¹⁵ Voir le rapport final du SYMOCEL, Absence de consensus et de consultations (machine à voter).

¹⁶ Selon une enquête conduite par le GEC et le Bureau d'Études, de Recherches et de Consulting International (BERCI) en septembre 2018, seuls 24,3 % des Congolais pensaient que la CENI organiserait des élections justes et équitables.

¹⁷ « Support to DRC Elections Assessment Report. » CEPPS, le 18 juillet 2016. https://www.ifes.org/sites/default/files/CEPPS_DRC_Assessment_Report_English.pdf.

¹⁸ Wilson, Tom, David Blood, et David Pilling. « Congo Voting Data Reveal Huge Fraud in Poll to Replace Kabila. » *Financial Times*, le 15 janvier 2019. <https://www.ft.com/content/2b97f6e6-189d-11e9-b93e-f4351a53f1c3>.

Ce problème est aggravé par un dysfonctionnement important et un retard prolongé des procédures de gestion de contentieux électoral. La Cour constitutionnelle avait disqualifié cinq candidats à la présidence sans jamais rendre de décisions écrites, et avait fait échouer d'innombrables appels de résultats en rejetant les fiches de résultats générées par la MAV comme preuves. Il a ensuite annulé l'élection de 23 membres de l'opposition. Certaines de ces décisions ont par la suite été infirmées par la Cour en raison d'erreurs matérielles, et 19 membres ont été réintégrés.

III. Meilleures pratiques et impact sur la réforme électorale en RDC

La réforme électorale peut être autonome, poursuivre des objectifs spécifiques pour recadrer les processus électoraux pour le prochain cycle, ou faire partie d'un processus de réforme plus large lancé par le gouvernement¹⁹. Les approches varient entre la réforme constitutionnelle/juridique et la réforme institutionnelle : la réforme constitutionnelle et juridique concerne les lois et les règlements, tandis que la réforme institutionnelle concerne le mandat, la composition, les structures, les politiques et les procédures de l'OGE et des autres institutions participant aux élections²⁰. Le mécanisme canalisant l'effort de réforme, les acteurs impliqués, la portée et le chronogramme de la réforme s'adaptent aux changements juridiques ou institutionnels poursuivis. L'IFES présente dans cette section les bonnes et meilleures pratiques pour les processus de réforme électorale et formule des recommandations pour le contexte de la RDC.

Leadership, volonté politique et rôle de la CENI

S'appuyant sur des exemples comparatifs mondiaux et régionaux, le Parlement et/ou le Président de la république lance généralement une réforme électorale en créant une commission parlementaire spéciale ou une commission séparée (voir Annexe I). La volonté politique est essentielle pour assurer le succès de la réforme. Des discussions fréquentes sur la réforme électorale avec les membres des partis politiques, les députés et les représentants du gouvernement peuvent également galvaniser la volonté politique en faveur d'une réforme de la législation électorale. Des discussions et des réunions régulières avec le Parlement peuvent également permettre à la CENI de suivre le processus de réforme et d'être consultée afin d'éviter des amendements irréalistes de la loi, notamment en matière de technologie électorale (voir l'exemple du Kenya à l'Annexe I).

Les représentants des partis politiques engagés dans des discussions sur la réforme juridique devraient consulter régulièrement leurs dirigeants pour éviter tout retard dans l'adoption des amendements lorsqu'ils sont examinés en séance plénière au Parlement. En effet, sans l'appui de députés influents qui parraineraient, ou du moins appuieraient, le processus de réforme, la loi révisée risquerait de ne pas être adoptée - gaspillant à la fois les efforts des

¹⁹ Voir le paragraphe concernant le Sénégal dans l'Annexe I.

²⁰ La réforme politique est un troisième type de réforme électorale, lequel n'est pas abordé dans le présent document. La réforme politique fait référence aux changements de l'environnement politique qui ont un impact sur le fonctionnement d'un OGE.

fonctionnaires de l'OGE, l'espace politique et les ressources financières. Pour que ce programme de promotion et de réforme soit couronné de succès, les observateurs, les partis et les candidats devraient continuer à exercer des pressions et à encourager le Parlement et le gouvernement à établir un mécanisme de réforme et un calendrier précis.

Parallèlement à ce processus politique, l'OGE entame souvent des révisions post-électorales et des discussions sur la réforme avec les parties prenantes concernées. En effet, la CENI aurait dû déposer son « rapport d'activités » cyclique au Parlement avant l'expiration du mandat de ses membres. Le rôle de la CENI sera différent selon le type de réforme électorale entamée. Bien que les OGE aient généralement joué un rôle important dans les processus de réforme électorale dans plusieurs pays, la réforme juridique ne peut être réalisée qu'avec l'accord de la majorité parlementaire et, dans la plupart des cas, de celui de l'exécutif. La loi Organique sur la CENI prévoit, néanmoins, à l'article 9 (4) que l'une de ses missions et fonctions est de contribuer au développement du cadre juridique relatif au processus électoral et référendaire, compétence actuellement exercée par la vice-présidence de la CENI.

Bien que la CENI ait un mandat sur la réforme électorale, le manque de confiance dans la CENI peut avoir un impact sur l'acceptation de la contribution de ses membres. Au contraire, la nouvelle direction de la CENI pourrait occuper une place centrale dans les efforts de réforme, en particulier pendant la « période de lune de miel » des nouveaux commissaires après le début de leur mandat. Les commissaires en poste pourraient encore jouer un rôle et être consultés dans la réforme électorale, puisque la CENI devra mettre en œuvre ces réformes dans la pratique. Toutefois, leur rôle devrait être équilibré avec celui d'un groupe technique d'intervenants non institutionnels, y compris des experts indépendants et des observateurs qui contribueraient au processus de réforme législative.

Une fois que les membres du bureau et de la plénières de la CENI auront été nommés, ils pourraient engager des réformes institutionnelles en examinant toutes les recommandations des observateurs, en menant des activités sur les enseignements tirés, en révisant ses mesures d'application, ses décisions et ses manuels de formation, et en concevant de nouvelles procédures en consultation avec les parties prenantes. Que les commissaires de la CENI soient renouvelés ou non dans les mois à venir, une telle réforme institutionnelle interne exige un leadership fort pour réussir.

Portée de la réforme, clarté et stabilité du droit

Les lois, règles et règlements, lignes directrices, politiques et manuels devraient être revus afin d'assurer une réforme électorale complète et d'identifier le processus de réforme le plus propice. De cette façon, les acteurs seront en mesure de distinguer clairement ce qui nécessiterait un changement juridique et ce qui nécessiterait un changement réglementaire ou opérationnel (institutionnel). La portée de la réforme peut avoir une incidence sur le chronogramme du processus²¹. L'évaluation de l'IFES montre que les interventions critiques à

²¹ Par exemple, les réformes concernant l'indépendance de la CENI ou le système électoral nécessiteraient un changement juridique, voire constitutionnel (si l'on cherche à obtenir un ancrage maximal) et respecteraient le processus législatif et les délais applicables. D'autres réformes, telles que les règles de procédure sur l'utilisation de la MAV, relèvent du pouvoir de réglementation de la CENI et

l'égard du cadre juridique de la RDC ne sont que minimalistes, car la plupart des recommandations peuvent être traitées par la révision des règlements de la CENI ou des règles et procédures judiciaires, plutôt que des lois électorales elles-mêmes (voir Section IV sur les recommandations prioritaires).

En outre, l'état de droit exige la stabilité juridique et la prévisibilité²². Les meilleures pratiques recommandent la mise en œuvre d'un processus unique, coordonné et complet de réforme de la législation électorale, plutôt qu'une série de réformes ponctuelles. Des amendements épars peuvent nuire à la clarté et à la stabilité de la loi et peuvent semer la confusion, voire induire les parties prenantes en erreur. Toutefois, le contexte politique actuel en RDC peut exiger une approche échelonnée, mais globale et progressive²³. En raison des pressions politiques en faveur de la tenue d'élections locales et de la faible confiance du public en la CENI, l'adoption d'amendements juridiques ciblés sur le processus de nomination et le fonctionnement interne de la CENI pourrait être nécessaire avant le début d'un examen complet du cadre électoral (voir Annexe 2 : élections locales et impact sur la réforme). Des changements institutionnels de ce type ne nécessitent pas d'harmonisation avec d'autres composantes du cadre juridique, mais seulement avec les règlements internes de la CENI.

Rapidité d'exécution

L'établissement d'un chronogramme pour la réforme apporte de la prévisibilité à la réforme, et renforce la confiance des acteurs électoraux dans le processus. Selon les meilleures pratiques internationales, les éléments fondamentaux de la législation électorale ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant l'élection pour garantir que les lois soient établies à l'avance et qu'elles soient claires pour toutes les parties prenantes²⁴. Ce principe ne devrait pas être invoqué lorsqu'un amendement juridique est adopté pour satisfaire à des normes internationales ou pour mettre en œuvre une recommandation faite par une organisation internationale.²⁵ L'adoption opportune des lois permet également de mener à bien les procédures opérationnelles, les achats, la formation et l'éducation des électeurs à temps pour le cycle électoral (voir l'exemple du Kenya à l'Annexe I). En raison des répercussions d'une réforme tardive, les changements juridiques et institutionnels devraient idéalement commencer immédiatement après les élections. Les législateurs récemment élus

ne nécessitent pas l'approbation du Parlement - bien qu'elles devraient quand même être élaborées dans le cadre d'un processus consultatif et transparent.

²² La Commission de Venise s'est penchée sur la question de la stabilité de la législation dans le domaine électoral : Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002) 023 rév. II.2 ; Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, CDL-AD (2005) 043. « The Rule of Law Checklist. » La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, 2016.

https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf.

²³ D'autant plus que la réforme s'étendrait à plusieurs lois distinctes comme la loi organique sur la CENI, les lois sur les partis politiques et leur financement, la loi sur l'inscription des électeurs.

²⁴ « Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report. » La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, 2002.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

²⁵ Les éléments fondamentaux de la législation comprennent le système électoral, la composition des commissions ou la délimitation des circonscriptions électorales. « Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law. » La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, 2005. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)043-e).

peuvent aussi voter sur la réforme législative de manière plus objective qu'à un moment où leurs propres perspectives de réélection l'emportent sur des objectifs de principe. Les groupes d'observateurs et la CENI doivent donc souligner l'importance d'une réforme rapide pour le gouvernement et le Parlement. Suite à l'adoption d'amendements législatifs par le Parlement, la CENI devra harmoniser les réglementations et règles pertinentes, élaborer des manuels actualisés, organiser des formations et mener des activités d'éducation des électeurs.

Lorsque les acteurs électoraux congolais élaborent des plans d'action ou des feuilles de route pour la réforme électorale, ils doivent faire la distinction entre les mesures de réforme à court terme et à long terme. Les membres ou le personnel de la CENI pourraient déterminer quelles améliorations devraient être apportées avant les élections locales et/ou avant les prochaines élections générales de 2023. Cependant, la CENI devrait sensibiliser les parties prenantes à cette distinction et expliquer que la réforme de la législation électorale nécessite plus de temps.

En outre, la modification de la loi organique de la CENI peut avoir un impact sur les procédures de nomination de ses nouveaux membres, si elle précède cette dernière. En supposant que la CENI joue un rôle dans la réforme électorale, d'un côté, l'incertitude actuelle sur la nomination de nouveaux membres peut influencer le chronogramme des réformes ; de l'autre côté le chronogramme de la réforme juridique détermine la capacité de la CENI à apporter efficacement des amendements pour les prochaines élections et à les mettre en œuvre. Si la nomination des nouveaux commissaires était reportée, la direction actuelle de la CENI devrait déjà s'engager dans une réforme réglementaire, à condition que le processus soit inclusif et transparent.

Le calendrier de la réforme électorale devrait tenir compte du moment où les élections locales doivent se tenir. Si des élections locales sont convoquées dans un court délai, la réforme juridique ne devrait pas entrer en conflit avec leur mise en œuvre. (Par le passé, les acteurs congolais ont abusé du processus de réforme pour manipuler le cadre juridique à des fins politiques, mettant ainsi en péril la légitimité des élections locales dès le départ.) Toute réforme ayant une incidence sur la tenue des élections locales doit donc précéder ou suivre suffisamment ces élections. Néanmoins, la CENI pourrait entreprendre des réformes institutionnelles en consultation avec les parties prenantes, à condition que la nouvelle direction de la CENI ou d'une CENI intérimaire soit rapidement nommée pour permettre la préparation des élections locales et l'adoption des réformes nécessaires (voir Annexe II).

Forum pour la réforme électorale

La diversification des acteurs impliqués dans les processus de réforme juridique favorise l'inclusion et la transparence, mais une multiplicité de forums peut potentiellement conduire à une redondance des efforts et à d'éventuelles lacunes de coordination. Au début des processus de réforme, en particulier de la réforme juridique, il est important de rationaliser la consultation et la coordination, voire d'unifier les efforts dans le cadre d'un mécanisme unique. La stratification des acteurs peut entraîner des retards et des incohérences dans les propositions de réforme juridique. Il est donc essentiel de veiller à ce qu'une seule autorité

soit chargée de la réforme juridique pour éviter les propositions disparates et potentiellement contradictoires, les retards et les problèmes de communication.

Une approche possible pour améliorer la coordination entre les parties prenantes à l'appui de la réforme électorale en RDC pourrait consister à créer une commission de réforme distincte ou une commission parlementaire ad hoc appuyée par un groupe de travail technique. Le groupe de travail pourrait comprendre des membres du Parlement, des partis politiques, des membres et des fonctionnaires de la CENI, des représentants de l'exécutif, des représentants du pouvoir judiciaire, des experts électoraux indépendants, ainsi que des représentants des OSC et des confessions religieuses. Ce groupe de travail technique ou cellule opérationnelle pourrait également servir de mécanisme consultatif pour la CENI lors de l'examen et de la planification de la réforme institutionnelle (changements réglementaires ou opérationnels), y compris l'utilisation de la technologie dans les élections.

L'institution ou la personnalité qui dirige ce groupe de travail ou ce comité doit également être perçue comme neutre, compétente et irréprochable par l'ensemble des forces politiques²⁶. Un comité de réforme technique pourrait être nommé dans le cadre d'un processus de sélection ouvert et transparent, puis présenter ses recommandations au Parlement et les publier. Les membres du bureau et de la plénière de la CENI devraient en général s'abstenir de s'impliquer dans les débats politiques, qui incluent souvent des questions relatives au système électoral ou aux seuils d'éligibilité, et laisser ces questions à la discussion des politiciens.

Inclusivité et consultation

La réforme électorale devrait inclure des consultations avec les principales parties prenantes, notamment les représentants des partis politiques, les institutions électorales, les services gouvernementaux compétents, les représentants légaux et judiciaires, les groupes d'observateurs et les représentants des OSC, des groupes des femmes ainsi que des groupes minoritaires et vulnérables. Au cours des ateliers et des tables rondes, les fonctionnaires électoraux et les parties prenantes devraient avoir l'occasion de commenter les amendements et de déposer des propositions. En outre, l'importance des événements décentralisés ne doit pas être sous-estimée au cours du processus de réforme. La tenue de tables rondes et d'ateliers sur la réforme aux niveaux provincial et local est essentielle pour s'assurer que les défis régionaux soient pris en compte et traités dans le processus de réforme.

Après l'adoption des amendements à la loi électorale en 2017, la mise en œuvre des principaux changements apportés au processus électoral n'a pas bénéficié de l'adhésion des parties prenantes, y compris l'utilisation de la MAV, l'application du seuil d'éligibilité, les frais de dépôt des candidatures et l'inscription facultative de quotas de femmes sur les listes électorales²⁷. Les acteurs impliqués peuvent varier selon le sujet de la réforme et selon qu'il

²⁶ Fall, Ismaila, Mathias Hounkpe, Adele Jinadu et Pascale Kambale. « Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest. » Open Society Foundations, 2011.

²⁷ « Mission d'observation Électorale de l'Union Africaine pour les Élections Générales du 30 décembre 2018 en République démocratique du Congo. » Union africaine, le 2 janvier 2019.

s'agit de la Constitution, du domaine de la législation ou seulement de la réforme réglementaire. La CENI pourrait soutenir ce processus en formant et en facilitant des groupes de travail interinstitutionnels pour le développement de recommandations de la réforme électorale sur des sujets spécifiques. Par exemple, pour la discussion sur l'accès et l'admission des preuves, ainsi que sur les règles de procédure pour le jugement du contentieux, la CENI et le pouvoir judiciaire pourraient organiser des ateliers thématiques incluant les acteurs politiques, institutionnels et des droits humains, tels que le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour constitutionnelle, les Cours d'appel, les Tribunaux de grande instance et le Barreau. Un processus de réforme inclusif pourrait aider à rétablir la confiance dans la CENI et à améliorer l'acceptation et la compréhension de la réforme juridique, ainsi que de sa mise en œuvre.

Transparence dans le processus de réforme

La transparence du processus est essentielle pour regagner la confiance et rendre les réformes électorales acceptables pour tous les acteurs électoraux, y compris le grand public. La publication à grande échelle d'avant-projets de réforme, les audiences législatives publiques ou les consultations publiques aux niveaux provincial et local peuvent contribuer à rétablir la confiance dans les processus et les institutions électorales²⁸. L'organisme chargé de la réforme et la CENI devraient publier régulièrement des informations sur les progrès réalisés et les réunions tenues avec les parties prenantes sur la réforme électorale, les règles, les procédures et processus, afin de renforcer la confiance avant les prochaines élections. Les propositions de réforme soumises par les partis, les observateurs ou la CENI devraient également être rendues publiques, par exemple sur les sites officiels de la CENI et du Parlement, et un mécanisme de retour d'information devrait être proposé en ligne. Des consultations publiques pourraient également être organisées dans plusieurs régions du pays afin de recueillir des informations en retour sur les domaines de réforme prioritaires avant leur présentation au Parlement. Suite à l'adoption des mesures de réforme ou d'amendements, la CENI devrait ensuite mener une campagne de sensibilisation des électeurs et organiser des réunions d'information avec les partis et les candidats pour les informer des changements apportés avant le prochain cycle. Toutes les mesures susmentionnées peuvent renforcer la confiance dans la CENI et le gouvernement pour la conduite d'un processus électoral plus inclusif et transparent.

IV. Réformes électorales prioritaires en RDC

Indépendance, impartialité, intégrité et équilibre interne des pouvoirs de la CENI

https://au.int/sites/default/files/pressreleases/35577-pr-conclusions_preliminaires_de_la_mission_dobservation_electorale_de_lunion_africaine_pour_les_lections_generales_du_30_decembre_2019_en_republique_democratique_du_congo.pdf.

²⁸ Merloe, Patrick. « Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections. » NDI, 2008.

<https://www.ndi.org/sites/default/files/Legal%20Frameworks%20Guide%20Sections%201-3%20-%20EN.pdf>.

La réforme en la matière nécessite une certaine modification de la loi organique 2010-2013 sur la CENI et/ou un complément au cadre constitutionnel de la CENI. Cependant, des étapes critiques pourraient déjà être franchies en modifiant le règlement intérieur de la CENI, pour lesquelles le Parlement n'est pas nécessaire.

La responsabilité publique des institutions gouvernementales est essentielle à la démocratie. L'indépendance de l'OGE vis-à-vis du gouvernement est tout aussi importante pour garantir l'impartialité de l'administration des élections. Les OGE devraient donc jouir d'une autonomie institutionnelle et organisationnelle. La CENI congolaise est un organe constitutionnel permanent, chargé de superviser et d'administrer les élections nationales et locales et les référendums. La CENI jouit également de l'autonomie financière et budgétaire²⁹. Toutefois, bien qu'elle suive formellement le « modèle d'OGE indépendant », la perception de l'impartialité de la CENI a souffert au cours des derniers cycles³⁰. Les interlocuteurs allèguent que le pouvoir exécutif exerce une influence indue sur la CENI et que certains membres du bureau et de la plénière nommés par l'opposition et par la société civile ont ensuite été influencés par la majorité. Cependant, le cadre électoral comporte des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires³¹ relatives à la composition, aux tâches et aux fonctions des membres de la CENI qui assurent formellement son indépendance en établissant des barrières contre toute influence indue.³²

La composition semi-politique de la CENI n'est pas unique en Afrique, et les commissions de pairs ayant des processus de nomination similaires et une composition plénière mixte peuvent bénéficier de la confiance du public. Cependant, en RDC, le gouvernement nomme six membres, alors que l'opposition n'en nomme que quatre, ce qui engendre un déséquilibre politique au sein de l'OGE. Pour la même question en Côte d'Ivoire par exemple, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CAfDHP) a rendu un jugement en 2016 estimant que le processus de nomination, les critères et la composition de la Commission Électorale en Côte d'Ivoire ne répondaient pas aux critères d'indépendance et d'impartialité

²⁹ CENI, Règlement intérieur, article 2.

³⁰ OIF, TOME II, « Organe de conception, d'orientation, de décision, d'évaluation et de contrôle de la CENI, elle comprend treize membres désignés par les forces politiques au sein de l'Assemblée nationale à raison de six délégués, dont deux femmes, par la majorité et de quatre, dont une femme, par l'opposition. La Société civile y est représentée par trois délégués issus respectivement de confessions religieuses, des organisations féminines de défense des droits de la femme et des organisations d'éducation civique et électorale. »

³¹ Règlement intérieur de la Commission, Code de bonne conduite des membres de la CENI

³² Le Code de bonne conduite des membres de la CENI impose des restrictions aux activités des membres afin de garantir leur indépendance et leur impartialité et de les mettre à l'abri de toute influence, telles que l'interdiction de communiquer avec les parties, l'immunité, l'autonomie budgétaire ou la divulgation des conflits d'intérêts.

prévus par les conventions et traités internationaux et régionaux³³. La CAFDHP a ordonné que la nouvelle législation soit adoptée dans un délai d'un an³⁴.

Très proche de la CENI de la RDC, la CEI ivoirienne est composée de représentants du gouvernement, du pouvoir judiciaire, des OSC (y compris les organisations religieuses), de quatre représentants du parti ou de la coalition au pouvoir et de quatre représentants des partis d'opposition ou de coalition.³⁵ La pétition alléguait que les membres du gouvernement de la CEI (Bureau du président, Premier Ministre) restaient redevables aux forces politiques majoritaires, ce qui a créé *de facto* une représentation déséquilibrée en faveur du gouvernement. La CAFDHP a estimé que « l'organe électoral en place devrait, en outre, être constitué conformément à la loi d'une manière qui garantisse son indépendance et son impartialité, et devrait être perçu comme tel ». Bien que la RDC n'ait pas signé le protocole reconnaissant la compétence de la CAFDHP, cette décision établit un précédent normatif important sur l'indépendance de l'OGE dans la région africaine.

Lors du rééquilibrage de la composition politique de la CENI, l'équilibre homme-femme de la plénière de la CENI pourrait également être amélioré (par exemple, en modifiant la formule « au moins deux femmes », plutôt que de plafonner le nombre de femmes membres à deux), ainsi que celui du bureau (en exigeant un équilibre homme-femme au sein du bureau)³⁶. Cependant, en RDC, l'enjeu n'est pas seulement la composition et la procédure de nomination de la CENI *en tant que telle*, mais sa répartition interne des responsabilités qui donne principalement plus de compétences au président, au vice-président et au bureau, qu'à la plénière.

Cette dérogation disproportionnée résulte de la réforme de 2013 de la loi organique de 2010 de la CENI, ainsi que des règlements internes de la CENI adoptés en vertu de celle-ci. En raison de son indépendance formelle, la CENI est investie de pouvoirs d'autorégulation, qui pourraient en théorie favoriser son impartialité. Cependant, après la modification de la loi de

³³ Article 17 de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance de l'UA, « les États parties réaffirment leur engagement à organiser régulièrement des élections transparentes, libres et régulières conformément à la Déclaration de l'UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique. À cette fin, les États parties : créeront et renforceront les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux chargés de la gestion des élections (...). » And Article 3 of the Protocol of the CEDEAO.

³⁴ CAFDHP, Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) v. République of Côte d'Ivoire, Application 001/2014, Jugement du 18 novembre 2016.

³⁵ Art. 5 de la Loi sur le mandat, la composition et les fonctions de la CEI.

³⁶ Les articles 4 et 5 du Code de bonne conduite des membres de la CENI renforcent cette obligation légale de rester indépendant et impartial. L'article 9 du Code dispose que les membres doivent s'abstenir de se placer dans une situation où ils pourraient être influencés ou où leur indépendance pourrait être mise en péril tout en divulguant tout conflit d'intérêts. L'article 13 stipule également que les membres cessent de communiquer avec leur parti ou *groupement de partis* et cessent tout comportement qui pourrait être interprété comme un lien avec un parti. L'article 18 renforce également l'exigence de neutralité/d'impartialité selon laquelle les « membres s'abstiennent d'assister les partis ou les candidats lors des élections sur quelque question que ce soit. » Les membres doivent également s'abstenir d'exercer des fonctions incompatibles avec leur poste pendant la durée de leur mandat.

2013, la CENI ne s'est pas servie de son pouvoir discrétionnaire de réglementation pour renforcer ses freins et contrepoids internes, et pour réattribuer des prérogatives aux autres membres. Il serait donc de la plus haute priorité de rétablir l'équilibre interne des pouvoirs de la CENI et d'inscrire dans sa loi organique, voire dans la Constitution, les contrôles et équilibres internes rétablis.

Les amendements de 2013 ont également fait pencher la composition du bureau de la CENI en faveur du parti au pouvoir, puisque la majorité nomme trois postes au bureau (sur six), dont celui de vice-président, qui conserve des prérogatives extraordinaires³⁷. La répartition actuelle des pouvoirs donne à l'opposition un accès limité aux aspects les plus sensibles du mandat de la CENI.

La loi organique de 2013 et le règlement intérieur de la CENI devraient donc être révisés pour redéfinir le processus de nomination du bureau, avec un débat sur la nomination d'experts techniques indépendants ou de membres de la fonction publique par un mécanisme ouvert et transparent. La loi exige la neutralité et l'impartialité du bureau³⁸, mais dans la pratique, les membres du bureau nommés par les partis politiques ont eu tendance à leur rester fidèles. La société civile congolaise propose d'éliminer entièrement du bureau les membres de la CENI politiquement désignés, de sorte que seuls les technocrates puissent y travailler.

Les pouvoirs extraordinaires (tels que l'annonce des résultats préliminaires par le président) actuellement concentrés par la loi organique de 2013 sur le président, le vice-président et le bureau doivent être recadrés en plénière, afin d'assurer un équilibre interne efficace des pouvoirs. La nécessité de concentrer la plupart des pouvoirs exécutifs au sein du bureau devrait également être étudiée, et certains pouvoirs présidentiels, vice-présidents et de bureau pourraient être redistribués à la plénière, ce qui pourrait renforcer la transparence et la responsabilité.

Certaines dispositions du cadre réglementaire pourraient être renforcées³⁹, bien que le respect du cadre légal par la CENI reste la question la plus problématique. Une plus grande transparence dans la nomination des membres, le recrutement du personnel, les listes de présélection et le suivi par la société civile du processus de nomination de la commission devrait être introduite pour garantir la neutralité et l'impartialité de chaque membre. La liste provisoire pourrait être publiée pour permettre aux citoyens de contester la candidature d'un candidat dans un délai précis en se fondant sur la preuve qu'il ne répond pas aux critères. La RDC pourrait également envisager la création d'un comité chargé d'établir une liste provisoire de candidats pour le bureau.

Quelle que soit l'option retenue, le principal enseignement tiré de 2018 est de ne pas concentrer le pouvoir concernant la gestion et la publication des résultats, les affaires juridiques ou de l'inscription des électeurs sur un ou deux membres individuels seulement. La

³⁷ À l'origine, la loi organique de 2010 n'indiquait pas quel poste devait être détenue par la majorité et l'opposition, mais la répartition des postes était déterminée par des règles internes. Cependant, la société civile n'était pas représentée dans la composition précédente.

³⁸ En outre, l'article 20 du Code de conduite des membres de la CENI pourrait être renforcé pour prévoir un délai dans lequel un ancien membre ne peut plus exercer une fonction de parti après son mandat.

³⁹ Ibidem.

modification de la loi de la CENI de 2013 est donc de la plus haute priorité, quelle que soit la date des élections locales.

Un autre élément à prendre en compte est l'impact de la réforme électorale sur d'autres institutions en RDC. La réforme de la composition d'un organe indépendant ou de son secrétariat peut créer un précédent pour réformer d'autres institutions indépendantes ou gouvernementales.

En ce qui concerne l'implication de la CENI dans sa propre réforme institutionnelle, l'article 25 de sa loi organique confère au vice-président de la CENI la compétence exclusive en matière juridique/législative, un poste actuellement en attente de renouvellement. Lorsqu'il s'agit d'impliquer la CENI actuelle ou future dans les processus de réforme, il est primordial de réduire la concentration de cette compétence à la vice-présidence de la CENI, et d'impliquer non seulement le bureau complet, mais aussi la plénière et son personnel technique permanent.

Recommandations :

- 1) *Dans la réforme institutionnelle de la CENI, inclure sa plénière et son bureau, et pas seulement sa vice-présidence, comme semblent le suggérer la loi organique et les règlements internes actuels.*
- 2) *Sur le fond de la réforme institutionnelle de la CENI, rétablir les freins et contrepoids internes, de sorte que les pouvoirs critiques actuellement concentrés à sa présidence, sa vice-présidence et son bureau soient redélegués à sa plénière. À titre de solution alternative, si le bureau conserve ses prérogatives sur la plénière, les personnes nommées pour des raisons politiques pourraient être exclues de la composition du bureau.*
- 3) *La CENI peut déjà réviser son cadre réglementaire interne pour redéleguer des pouvoirs à sa plénière et rendre opérationnelle la nouvelle dispense pour les élections locales, tandis que le Parlement s'engage dans un processus législatif plus long pour rétablir l'équilibre des pouvoirs interne de la CENI dans sa loi organique ou au niveau constitutionnel.*
- 4) *Veiller à ce que la composition future de la CENI comprenne un nombre égal de candidats de la majorité et de l'opposition, et que la plénière et le bureau respectent l'équilibre entre hommes et femmes conformément aux engagements sous-régionaux, régionaux et internationaux de la RDC.*
- 5) *Mettre en place des procédures de recrutement du personnel plus transparentes et plus compétitives.*

Utilisation de la technologie

L'utilisation de la technologie dans les élections ne nécessite que des modifications réglementaires par le biais des règles de la CENI et du règlement intérieur des tribunaux. Aucune modification juridique n'est nécessaire afin de conserver une certaine souplesse compte tenu de l'évolution constante de la technologie.

La RDC est chef de file en matière d'adoption d'une technologie électorale de pointe, ayant utilisé la biométrie pour l'inscription des électeurs depuis son cycle électoral de 2006. En 2018, il est devenu le deuxième pays d'Afrique subsaharienne à adopter des MAV, après la Namibie. Le cadre juridique donne la prérogative du choix d'utiliser le bulletin de vote papier ou le vote électronique à la CENI, laquelle a adopté des mesures d'application pour conformer l'utilisation de la MAV au cadre légal. Les mesures d'application de 2018 déterminent que les résultats des bulletins de vote papier reportés sur les Procès-Verbaux (PV) prévalent sur les documents imprimés par la MAV ou sur les résultats transmis à partir de la MAV. Toutefois, le fait de déclarer que la machine est une imprimante ne la distingue pas de la définition internationale courante du vote électronique⁴⁰.

À la surprise de nombreuses parties prenantes et observateurs, les MAV ont obtenu des résultats supérieurs aux attentes le jour du scrutin. Cependant, l'absence d'un fondement juridique solide pour l'utilisation des MAV a entraîné un certain nombre de critiques : 1) Le cadre juridique et réglementaire manquait de procédures pour assurer la traçabilité des MAV elles-mêmes, de sorte que les organisations observatrices ont signalé des incidents concernant les MAV entre les mains des partis politiques ; et 2) La CENI avait annoncé aux partis politiques que les MAV étaient capables d'imprimer autant de protocoles de résultats qu'il y avait de représentants des partis. Cela a induit de nombreux agents du parti en erreur en les amenant à accepter les fiches des résultats imprimés par la MAV, au lieu des PV ou des fiches des résultats manuscrits basé sur le décompte manuel des bulletins de vote. Cependant, parce que les règlements de la CENI soutiennent que cette dernière forme prévaut en matière de preuve sur la première, les juridictions de gestion de contentieux ont refusé, pour différentes raisons, l'impression des résultats de la MAV en preuve, de sorte que la plupart des concurrents n'avaient aucune preuve recevable pour contester les résultats.

Par conséquent, le cadre juridique et réglementaire existant devrait être mis à jour pour faire en sorte que l'utilisation de la technologie produise les avantages promis en termes de transparence des résultats et de possibilité d'action. Il en va de même pour la validité d'un pourcentage élevé d'inscriptions dans les registres électoraux qui ne comportent aucune donnée biométrique sur les empreintes digitales.

Lorsqu'elle propose de tels amendements à la loi, ou lorsqu'elle réécrit ses propres règles, la CENI devrait veiller à conserver une flexibilité suffisante pour mettre à jour ou adapter la technologie sur le plan opérationnel, tout en garantissant les droits fondamentaux des parties prenantes. La CENI devrait également veiller à ce que le cadre juridique et réglementaire prévoie un plan de contingence ou d'urgence en cas de défaillance de la technologie, afin de ne pas risquer l'annulation d'une élection entière.

Le cadre actuel, par exemple, ne prévoit pas de procédure pour remplacer les machines individuelles qui tombent en panne, et comment les résultats stockés dans la machine cassée sont pris en compte dans la transmission électronique des résultats (voir l'exemple du Kenya

⁴⁰ "Goldsmith, Ben et Holly Ruthrauff. « Implementing and Overseeing Electronic Voting and Counting Technologies. » IFES, NDI, 2013.
http://www.eods.eu/library/Implementing_and_Overseeing_Electronic_Voting_and_Counting_Technologies.pdf.

à l'Annexe 1, où la loi impose à la *Independent Elections and Boundaries Commission* - IEBC - des délais impossibles pour acquérir la technologie).

Recommandations

- 1) *Mettre en place un système de suivi en temps réel et un inventaire des MAV afin de permettre de rendre compte de leur localisation à tout moment au cours du calendrier électoral.*
- 2) *Élaborer un plan d'urgence efficace et transparent pour le remplacement des machines défectueuses le jour de l'élection, ainsi qu'un régime d'essai périodique des MAV qui permette une inspection rapide des stocks opérationnels.*
- 3) *Réviser le cadre réglementaire pour régler l'utilisation de la MAV sur une base normative transparente, de manière efficace et holistique.*
- 4) *Enquêter sur les inscriptions au registre électoral qui manquent de données biométriques et veiller à ce que les futurs exercices d'inscription empêchent les inscriptions au registre électoral qui manquent de données biométriques.*

Système de gestion des résultats (SGR)

L'amélioration du système de gestion des résultats pourrait être assurée par des mesures réglementaires, une formation accrue et l'établissement de procédures claires par la CENI. Une réforme limitée du droit pourrait être poursuivie pour ancrer certains de ses aspects critiques.

Comme indiqué dans la section « Indépendance, impartialité, intégrité et équilibre interne des pouvoirs de la CENI » ci-dessus, la loi organique de 2013 de la CENI confère au vice-président une compétence matérielle pour réglementer la gestion des résultats (ainsi qu'une compétence exclusive sur les affaires juridiques). La loi confère en outre à son président le pouvoir exclusif d'annoncer des résultats provisoires. L'amendement de 2013 met donc les pouvoirs de décision, de gestion et d'annonce des résultats principalement entre les mains de deux personnes, ce qui limite les freins et contrepoids des autres membres du bureau et de l'assemblée plénière. À ce titre, le rééquilibrage des pouvoirs du SGR nécessiterait une révision de la loi organique.

En termes de procédures, la loi électorale impose déjà un cadre solide pour l'affichage des résultats. Toutefois, ce cadre qui n'a pas été respecté en 2018 avec l'absence de trace papier pour les résultats finaux, qui selon le cadre légal et les règlements de la CENI prévaut sur les résultats transmis électroniquement. L'IFES a été informé que la CENI s'est appuyée sur la transmission électronique, malgré son obligation légale de dériver les résultats nationaux de l'agrégation manuelle sur papier, et non de la transmission électronique. En fait, la CENI a annoncé les résultats avant de terminer l'agrégation et la transmission des traces écrites. En outre, les procédures logistiques et opérationnelles pour achever la transmission et le redéploiement des résultats sur papier (*ramassage*) ont été retardées et les tribunaux en charge du contentieux électoral - qui, selon la loi, devraient recevoir une copie conforme des résultats du bureau de vote - ont reçu les résultats sur papier plusieurs jours après les élections.

La gestion des résultats devrait donc être redéveloppée pour le prochain cycle électoral et pourrait être pilotée pour les élections locales, dont la chaîne d'agrégation et de transmission des résultats est beaucoup plus courte. Un système de chaîne de traçabilité qui se synchronise en temps réel avec le suivi de la gestion des résultats de la CENI et qui permet l'enregistrement par code à barres des documents de résultats reçus contribuerait grandement à sécuriser les preuves essentielles. Un tel système est indispensable pour assurer l'efficacité des recours en matière de gestion de contentieux électoral et pourrait être mis en œuvre par le biais d'une réforme institutionnelle.

Recommandations

- 1) *Veiller à ce que l'agrégation des résultats papier soit maintenue et complétée, comme l'exige la loi, et mettre en place un système de suivi en temps réel par code à barres de la chaîne intégrée des résultats sur papier.*
- 2) *Exiger par la loi la réconciliation des résultats transmis directement par MAV avec la chaîne d'agrégation des résultats sur papier.*
- 3) *Assurer la formation des observateurs et leur accès à la transmission et à l'agrégation des résultats sur papier.*
- 4) *Stipuler dans la loi que la perte de traçabilité des résultats sur papier entraîne l'invalidation des bureaux de vote concernés et entraînerait une répétition de l'opération si l'annulation a une incidence sur le résultat des élections.*

Publication des résultats

L'engagement de publier les résultats peut être réalisé par une action réglementaire de la CENI (mesures d'application, instructions et manuels de formation) et, en outre, la publication - au lieu d'une simple annonce - peut être fixée ultérieurement au niveau législatif.

La CENI n'a pas publié de résultats par écrit ou sur son site web, mais seulement des résultats totaux annoncés verbalement. L'article 9 (11) de la loi organique de la CENI fait référence à l'annonce des résultats, tandis que l'article 70 de la loi électorale impose à la CENI d'afficher l'agrégation des résultats, mais uniquement au niveau du CLCR. L'article 71 de la loi électorale impose alors à tous les membres du bureau de la CENI de contresigner un protocole national de résultats, qui doit être physiquement affiché et transmis à la Cour constitutionnelle. Le cadre juridique actuel néglige donc d'exiger la publication des résultats nationaux ventilés par bureau de vote, une lacune que la réforme juridique doit combler à long terme. Néanmoins, la CENI pourrait prendre des mesures pour combler cette lacune, en s'engageant à publier et à ventiler les résultats nationaux en révisant sa propre réglementation. Les règlements de la CENI seraient aussi exécutoires que les amendements juridiques.

Enfin, la CENI s'est dotée d'un système de transmission des résultats verrouillable derrière un code binaire, que les OGE d'autres pays répartissent entre différents acteurs⁴¹. En RDC,

⁴¹ Par exemple, le Conseil national électoral du Venezuela (*Consejo Nacional Electoral*).

cependant, seuls certains membres du bureau de la CENI détiennent le code d'accès, de sorte que l'accès aux résultats électroniques manque de transparence et d'équilibre des pouvoirs. Cette question pourrait être résolue en répartissant le code d'accès aux résultats entre plusieurs membres et en le distribuant parmi un plus grand nombre d'individus plus impartiaux. Cette mesure pourrait être introduite soit par voie législative, soit par voie réglementaire.

Recommandations

- 1) *Afficher de manière cohérente les résultats issus des bulletins de vote et des impressions issues de la MAV au niveau des bureaux de vote, afficher la tabulation des résultats désagrégés par bureau de vote au niveau CLCR, et publier les résultats préliminaires nationaux et à l'échelle de la circonscription, désagrégés par bureau de vote sur le site Web de la CENI.*
- 2) *Permettre de façon constante l'accès des observateurs aux sites et aux procédures de la CLCR.*
- 3) *Modifier les règlements de gestion des résultats de la CENI pour tenir compte des garanties susmentionnées dans l'immédiat et veiller à ce que les réformes juridiques les ancrent sur le plan législatif à moyen et à long terme.*

Capacité et cadre procédural de gestion de contentieux électoral

La plupart des recommandations relatives à la gestion de contentieux électoral peuvent être mises en œuvre immédiatement par des programmes de renforcement des capacités, des règles de justice et des règlements de la CENI, avec quelques interventions législatives en aval.

La Cour constitutionnelle et les Cours d'appel provinciales continuent de délibérer sur les recours relatifs aux résultats des élections⁴². Ces cours doivent renforcer leur capacité d'examiner d'importants ensembles de preuves de résultats dans de courts délais prévus par la loi. Les délais de dépôt des recours et de jugement devraient également être allongés pour tenir compte du nombre limité de magistrats disponibles et de l'ampleur croissante des recours. L'American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), l'OIF et le PNUD ont organisé une série de formations avec des magistrats et sont en train de mettre en place un système de collecte et de gestion des recours, mais un appui supplémentaire aux tribunaux sur le règlement des contentieux électoraux est nécessaire pour renforcer leur compréhension du processus électoral et pour élaborer des règles plus appropriées pour le règlement des recours, notamment pour la collecte et l'admissibilité des preuves⁴³.

⁴² La loi prévoit que la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître le contentieux relatif aux élections présidentielles et législatives ; la *Cour Administrative d'Appel* entend les litiges relatifs aux élections provinciales et le *Tribunal Administratif* entend les litiges relatifs aux élections urbaines, communales et locales. La *Cour d'Appel* et le *Tribunal de Grande Instance* statuent temporairement sur ces plaintes en absence des Cours administratives d'Appel et des Tribunaux administratifs.

⁴³ ABA ROLI a organisé des ateliers de formation de formateurs dans le cadre de l' gestion de contentieux électoral. Le PNUD a utilisé le manuel de l'ABA ROLI pour la formation des magistrats. Toutefois, si les juges de haut niveau ont été formés, ceux qui connaissent des affaires de première instance ne l'ont pas été.

En outre, la plupart des formations pour les élections de 2018/2019 ont été dispensées à des juges de haut niveau (chargés des affaires relatives aux élections présidentielles, législatives et provinciales), mais les tribunaux inférieurs qui seront chargés de traiter les requêtes électorales pour les élections locales n'ont reçu qu'une formation en cascade limitée. Cette formation a apparemment instruit les magistrats locaux de rejeter comme preuves les fiches des résultats générés par MAV, ce qui est très paradoxal, car les bulletins de vote, première étape de la chaîne manuelle de SGR, sont eux-mêmes des impressions de la MAV.

En outre, le cadre juridique exige qu'une copie conforme des PV et des fiches des résultats des bureaux de vote rédigés manuellement soit transmise directement à la juridiction compétente. Au moment de la rédaction de ce document, les décisions concernant le contentieux électoral de 2018/2019 ne sont pas encore publiées et l'IFES n'a pas été en mesure de vérifier si les fiches des résultats générés manuellement ont atteint les tribunaux, ou si les tribunaux les ont acceptés comme preuve.

Dans la pratique, les règles générales ou les codes de procédure civile et les règles de preuve sont parfois inadéquates pour les procédures électorales, surtout si elles ne définissent pas la norme de preuve applicable, ce qui ferait passer la charge de la preuve du requérant à la CENI. La norme de preuve définirait le degré et la nature de la preuve pour démontrer un motif raisonnable ou pour réfuter la présomption d'intégrité des résultats annoncée par la CENI.

Les cours en charge du contentieux électoral en RDC reçoivent par la loi leur propre chaîne de résultats manuels sur papier, de sorte que la CENI pourrait même ne pas être tenue de produire des preuves en termes de sa propre chaîne de résultats. Toutefois, le cadre devrait expressément exiger que le tribunal fasse une enquête proactive sur l'intégrité des résultats en descendant les fiches des résultats manuels pertinents qui lui sont dus⁴⁴, une fois qu'une requête répond à la norme de preuve civile (qui dans le droit commun est la *prépondérance des probabilités*).

La nécessité de rapidité et d'efficacité des contentieux électoraux n'est pas toujours compatible avec les procédures judiciaires ordinaires. Par exemple, les tribunaux de la RDC exigent des documents authentifiés, qui peuvent être très difficiles à obtenir pour les candidats dans le temps limité dont ils disposent pour déposer et répondre (bien qu'un imprimé issu de la MAV dûment signé par le chef du bureau de vote devrait en théorie être considéré comme un *acte authentique*). En raison des règles restrictives en matière de preuve, les tribunaux congolais de gestion de contentieux rejettent actuellement un grand nombre de recours considérant les preuves irrecevables, sans faire un effort minimal pour enquêter sur le fond des demandes. Elle ouvre la porte aux rejets massifs des requêtes et à une gestion de contentieux électoral « négocié ». Le Conseil Supérieur de la Magistrature et la Cour constitutionnelle sont invités à élaborer leurs propres procédures spéciales pour la gestion de contentieux électoral, afin de définir des règles de preuve plus efficaces.

⁴⁴ Comme c'est déjà le cas au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal par exemple.

Enfin, le cadre actuel confère sagement aux juges en charge du contentieux électoral le pouvoir d'ordonner des recomptages, quoiqu'en dernier recours, à titre discrétionnaire. Bien que l'IFES félicite les législateurs pour la prudence dont ils ont fait preuve dans l'introduction de ce recours, la réforme juridique devrait faire des recomptages un recours de premier et non de dernier recours. Étant donné que l'utilisation des MAV rend la fraude électorale plus difficile, la plupart des irrégularités peuvent être corrigées par des recomptages plutôt que par l'annulation, cette dernière mesure étant beaucoup plus coûteuse, surtout dans le cas de la RDC. De nombreux cadres légaux d'autres pays imposent des normes qui déclenchent des recomptages automatiques, ce qui pourrait être une option intéressante à envisager en RDC.

Recommandations :

- 1) *Modifier la loi pour abroger le pouvoir du président de la Cour constitutionnelle de décider la composition des chambres en charge de la gestion de contentieux électoral, et veiller à ce que les juges de soient tirés au sort.*
- 2) *Modifier les règlements de la CENI afin d'authentifier et d'autoriser expressément les impressions issues de la MAV dans les preuves de gestion de contentieux électoral, et intégrer ces dispositions dans la législation lors des réformes législatives ultérieures.*
- 3) *Obliger la CENI à produire la chaîne complète des résultats sur papier auprès des tribunaux compétents, s'ils n'ont pas reçu leur copie dédiée de la chaîne papier. Stipuler que la perte de traçabilité des résultats papier entraîne l'invalidation des bureaux de vote concernés et leur rediffusion, si l'invalidation a une incidence sur les résultats.*
- 4) *Éliminer le pouvoir des tribunaux de rectifier les résultats et de renverser les résultats des élections sans avoir à refaire les élections pertinentes.*
- 5) *Assurer une formation suffisante des juges responsable du contentieux, y compris au niveau de tribunaux locaux, pour garantir un jugement de qualité des demandes d'inscription sur les listes électorales et les objections, ainsi que les litiges concernant les candidatures aux élections locales et les résultats.*

Processus d'inscription et affichage des électeurs

L'amélioration du processus d'inscription des électeurs et de l'affichage des listes électorales peut être pleinement réalisée grâce au plan opérationnel de la CENI et à la réforme réglementaire.

L' [Évaluation de la préparation aux élections dans la RDC](#) conduite par le CEPPS en 2018 a mis en garde contre la pratique de la CENI de limiter l'affichage des listes provisoires à un affichage quotidien, pendant, au lieu d'après, l'enregistrement (« *album quotidien* »). Si la pratique actuelle est maintenue, l'IFES recommande que le registre nettoyé et dédoublé soit affiché au niveau des 17 000 sites d'enregistrement, afin que les parties prenantes, y compris les partis politiques et les OSC, puissent jouer efficacement leur rôle pour assurer l'intégrité du fichier définitif.

Les demandes d'inscription sur les listes électorales et les recours relèvent de la compétence des mêmes magistrats qui statueront sur les appels concernant les candidatures et les

résultats des élections locales, de sorte que la formation dans les trois domaines d'activité pourrait être mise en œuvre de façon parallèle. La question de savoir si le fichier actuel doit être affiché ou non avant la tenue des élections locales est une question complexe qui tourne autour du temps et du financement. Il n'est pas clair si le budget actuel de la CENI pour les élections locales inclut les activités d'inscription des électeurs. Toute réouverture du processus d'enregistrement pourrait bénéficier d'une amélioration de la situation des électeurs sans empreintes digitales, afin de réduire le nombre d'entrées dépourvues de telles données.

Les groupes d'observateurs ont noté que peu ou aucun de titulaires de carte d'électeur qui figuraient sur la liste des électeurs frappés par la déduplication, ou qui ne figuraient pas sur le fichier définitif, ont finalement été empêchés de voter. Étant donné que plus de six millions de cartes d'électeur congolaises ont été annulées par déduplication ou pour cause d'enregistrement de mineurs, l'absence de publication du fichier final reste un problème.

Enfin, le rapport d'évaluation du CEPPS a mis en évidence le nombre disproportionné de Congolais autorisés à voter par dérogation en 2006 et encore plus en 2011 (c'est-à-dire., autorisés à voter dans un bureau de vote autre que celui de leur inscription). Il a été signalé qu'en 2018, la CENI a compilé et affiché les listes de dérogation plus efficacement et dans les délais légaux. L'IFES tient à féliciter la CENI pour cette amélioration mesurable, même s'il reste impossible de déterminer quel pourcentage des votes a été obtenu par dérogation en 2018 (faute de publication des résultats). Le retrait des candidats et de leur famille élargie de la catégorie des électeurs légalement autorisés à voter par dérogation légitimerait davantage l'exemption et allégerait la charge administrative de la CENI. Ces changements nécessiteraient des réformes institutionnelles.

Recommandations :

- 1) *Publier le fichier électoral définitif et rendre publiques les dernières statistiques ventilées par circonscription et bureau de vote.*
- 2) *S'assurer que personne n'est autorisé à voter à moins que la personne ne figure sur la liste des électeurs préautorisés à voter par dérogation.*
- 3) *Conduire des investigations concernant les électeurs qui manquent des données biométriques et continuer l'effort de suppression des doublons.*
- 4) *Pour le prochain cycle électoral, veiller à ce que le registre préliminaire dédoublé soit suffisamment affiché au niveau du centre d'enregistrement pour permettre un processus efficace de réclamations, dans le but d'enrayer les anomalies démographiques.*

Appliquer le quota de genre aux futures élections

De préférence, des mesures temporaires spéciales pourraient être adoptées dans la loi, mais la CENI pourrait déjà réviser ses règlements pour imposer le respect du quota légal de femmes par les parties après consultation avec les parties prenantes.

La RDC utilise un système électoral proportionnel à liste ouverte dans ses circonscriptions plurinominales et le système majoritaire simple dans un nombre limité de circonscriptions uninominales. L'établissement d'un quota effectif de femmes pour l'un ou l'autre système est un exercice beaucoup plus complexe que dans un système proportionnel à liste fermée. Ce dernier permet d'établir des listes de classement en alternant les candidats des différents sexes, ce qui garantit une élection presque égale entre hommes et femmes. En RDC, cependant, l'électorat dépose des bulletins de vote pour les candidats individuels (votes préférentiels uniques), qui sont ensuite attribués au dépouillement de la liste aux fins de l'attribution des sièges. Le classement final de la liste ouverte apparaît avec le nombre de voix préférentielles que chacun de ses candidats obtient respectivement, ce qui ne pourrait en théorie donner aucune femme élue.

Lors des élections législatives la représentation des femmes a atteint, pour la première fois, 10 pourcent, avec 50 femmes élues sur les 500 sièges (contre 48 en 2011). Le nombre des assemblées provinciales n'est peut-être pas disponible dans un avenir proche, car des milliers d'appels restent à finaliser et pourraient encore faire l'objet d'un recours en dernière instance devant le *Conseil d'État*.

La lenteur de croissance de la représentation des femmes justifie des mesures temporaires spéciales plus strictes. Étant donné le système de liste ouverte, plusieurs options sont possibles et méritent une discussion plus approfondie lors des débats sur la réforme légale:

- 1) Un quota de candidates, qui est déjà inscrit dans la loi, bien qu'il ne soit pas sanctionné, garantirait l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes sur les listes ouvertes, mais ne garantit pas qu'un plus grand nombre de ces femmes seront élues. La corrélation entre le nombre de femmes candidates et le nombre de femmes élues semble toutefois évoluer dans la même direction, de sorte que le quota de candidatures lui-même pourrait avoir un impact.
- 2) Un quota de candidats combiné à une préférence de classement pour les femmes aurait pour effet de faire en sorte que certaines femmes soient sélectionnées plutôt que les hommes, les femmes occupant un siège sur deux ou trois sur une liste, même si les hommes obtiennent plus de votes préférentiels. Cette mesure rencontrerait probablement la plus grande résistance.
- 3) Les électeurs locaux pourraient se voir attribuer deux voix au lieu d'une seule voix préférentielle par élection. Cela a contribué à stimuler l'élection des femmes, puisque certains électeurs sont plus enclins à voter pour les femmes comme deuxième mais non comme premier choix.

L'option 3) pourrait être rendue encore plus efficace lorsque les électeurs n'obtiennent un deuxième vote préférentiel que s'ils se répartissent les deux votes par sexe. L'utilisation de la MAV permet de la mettre en œuvre facilement, même si elle exigerait le plus d'efforts en termes d'information des électeurs.

La CENI devrait avoir des discussions avec les acteurs électoraux, y compris la présidente récemment élue de l'Assemblée nationale, Jeanine Mabunda - la première présidente de l'Assemblée de l'histoire de la RDC - pour discuter de ces options. Alternativement, la CENI pourrait prendre la décision exécutive de n'accepter que les listes qui respectent le quota légal

de femmes pour les élections locales, car la CENI semble avoir ce pouvoir en vertu de son mandat réglementaire général.

Recommandations

- 1) *Organiser des consultations nationales et provinciales pour discuter des mesures temporaires spéciales les plus acceptables et les plus efficaces pour la RDC.*
- 2) *Faire pression sur le Parlement pour qu'il présente des options choisies sur des bases légales exécutoires pour le prochain cycle électoral.*
- 3) *Modifier les règlements de la CENI pour les élections locales, en obligeant ses sous-unités à appliquer le quota de femmes lors de l'enregistrement des listes de candidats.*

V. Scénarios de réforme électorale

L'IFES a identifié quatre scénarios possibles de réforme électorale au cours du cycle électoral 2019-2023 en tenant compte de l'environnement politique caractérisé par :

- Manque de confiance du public dans la CENI à la suite des résultats contestés ;
- Délai de mise en œuvre ouvert avant la nomination de nouveaux responsables de la CENI ; et
- L'impatience publique/politique pour le lancement du processus électoral pour les élections locales, qui est aussi l'une des promesses électorales du Président Tshisekedi.

Les variables qui peuvent avoir une incidence sur ces scénarios comprennent un changement de direction de l'OGE, une réforme institutionnelle, une réforme de la réglementation, une réforme juridique et la tenue d'élections locales.

Dans le scénario A, la direction de la CENI reste la même pour la conduite des élections locales. En tant que telle, la CENI entreprend d'abord une réforme institutionnelle avant les élections locales et ensuite une réforme institutionnelle et juridique à plus long terme sera entamée.

Dans le scénario B, la nouvelle direction de la CENI est nommée en vertu des lois en vigueur. Les élections locales se déroulent sous cette nouvelle direction et des réformes institutionnelles et juridiques à long terme sont entreprises par la suite.

Dans le scénario C, une CENI intérimaire est nommée par un accord politique. Des réformes institutionnelles sont entreprises avant les élections locales et des réformes institutionnelles et juridiques à plus long terme ont lieu par la suite.

Enfin, le scénario D donne la priorité à une réforme institutionnelle et juridique globale afin que la direction de la CENI soit nommée dans un nouveau cadre juridique et que les élections locales soient reportées.

Scénario A : Pas de changement à la direction de la CENI, priorités aux élections locales



Ce scénario met l'accent sur l'amélioration des performances de la CENI dans le cadre juridique existant et sous la direction actuelle. Des révisions aux règlements, règles et procédures pourraient être adoptées à la suite d'un processus consultatif avec la société civile et les parties prenantes gouvernementales, suivi de formations du personnel pour assurer la mise en œuvre de la réforme et des campagnes d'éducation des électeurs afin de sensibiliser davantage le public aux améliorations de la CENI. Une fois les élections locales terminées, les questions de réforme juridique à plus long terme pourront être examinées.

Avantages : les élections locales ont lieu à court terme. Une aide limitée est nécessaire pour le renforcement des capacités en matière de personnel et de leadership. L'aide aux opérations et à la formation est rapide et limitée.

Inconvénients : le manque de confiance du public dans l'OGE et le processus électoral peut limiter les améliorations grâce à la réforme réglementaire interne de la CENI, ce qui peut entraîner une faible participation électorale, des protestations ou des boycotts. La direction actuelle de la CENI pourrait miner la perception des réformes mises en œuvre. L'application du quota de femmes dépend de la volonté politique de la CENI d'adopter une décision dans le cadre de la législation existante.

Scénario B : nouvelle direction de la CENI, priorités des élections locales



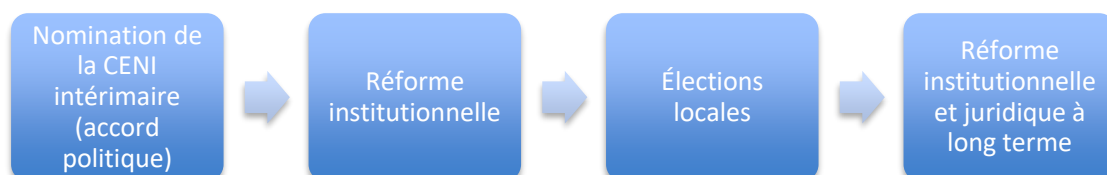
Dans ce scénario, la nouvelle direction de la CENI prend sa place par le biais d'un processus de sélection plus ouvert et plus transparent, et une attention particulière est accordée à l'amélioration des performances de la CENI avant le prochain cycle électoral. Des révisions aux règlements, règles et procédures pourraient être adoptées à la suite d'un processus consultatif avec les parties prenantes civiles et gouvernementales, suivi de formations du personnel pour assurer la mise en œuvre de la réforme et de campagnes d'éducation civique afin de sensibiliser davantage le public aux améliorations de la CENI. Une fois les élections locales terminées, les questions de réforme juridique à plus long terme pourront être examinées.

Avantages : la nouvelle direction répond aux appels en faveur d'une plus grande indépendance et impartialité de la CENI et du bureau par un processus de sélection plus ouvert et plus transparent. La nouvelle direction pourrait être plus encline à entreprendre une

réforme significative de la réglementation. Aucun autre retard dans l'organisation et le déroulement des élections locales. La confiance dans les institutions est améliorée.

Désavantages : le renforcement des capacités est nécessaire pour la nouvelle direction de la CENI. Le nouveau processus de nomination légale de la CENI ne sera peut-être pas suffisant pour satisfaire les efforts de réforme.

Scénario C : CENI intérimaire, élections locales prioritaires



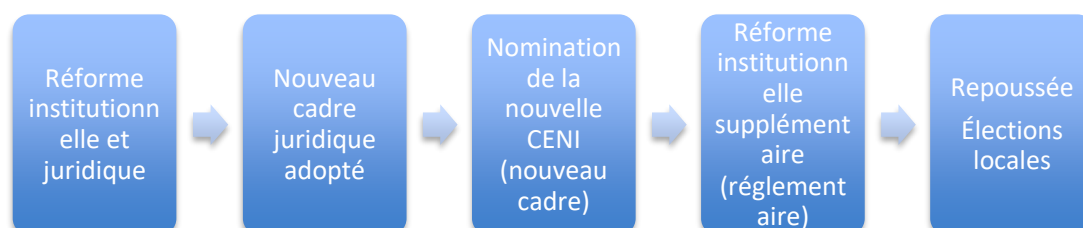
Dans ce scénario, à la suite d'un accord politique et d'une consultation des parties prenantes, une CENI intérimaire est nommée pour une durée limitée, composée d'experts indépendants. Sous la direction de ce nouvel organe intérimaire, une réforme institutionnelle pourrait être menée pour traiter les principales questions du dernier cycle, notamment la gestion des résultats, l'absence de publication des résultats en temps voulu ou le manque *de cadre de concertation*. Cet organe de transition pourrait servir à rétablir la confiance et à organiser des élections locales dans un cadre amélioré. Une fois les élections locales terminées, une réforme juridique à plus long terme pourra être entreprise.

Avantages : possibilité de renforcer la confiance dans les institutions. La tenue des élections locales en temps opportun.

Bien qu'une CENI intérimaire ne serait pas conforme aux dispositions de la loi, cette solution politique temporaire pourrait renforcer la confiance dans la CENI pour mener une réforme institutionnelle rapide avant la tenue des élections locales. La réforme juridique pourrait avoir lieu à un stade ultérieur sans retarder les élections locales.

Désavantages : le renforcement des capacités est nécessaire pour la direction de la CENI. Le non-respect du cadre juridique régissant la composition de la CENI pourrait créer un précédent potentiellement négatif pour la CENI intérimaire et un accord négocié entre les acteurs politiques.

Scénario D : réforme globale, élections locales retardées



Dans ce scénario, les parties prenantes décident qu'une réforme institutionnelle et juridique globale est nécessaire avant la tenue d'élections. Le gouvernement décide que les élections locales seront retardées davantage. Le gouvernement lance un processus de réforme électorale avec des consultations décentralisées et inclusives dans tout le pays et toutes les parties prenantes représentées. Les recommandations de réforme sont élaborées par un organe indépendant intérimaire sur la réforme ou par un groupe de travail technique sur la réforme électorale composé de représentants des institutions gouvernementales, des partis politiques, des OSC et d'experts indépendants. Le Parlement adopte la nouvelle loi dans un délai d'un ou deux ans. Le bureau et la plénière de la CENI sont désignés dans le nouveau cadre juridique. Des révisions aux règlements, règles et procédures ensuite adoptées par la CENI à la suite d'un processus consultatif avec les parties prenantes civiles et gouvernementales, suivi de formations du personnel pour assurer la mise en œuvre de la réforme et de campagnes d'éducation des électeurs afin de sensibiliser davantage le public aux améliorations de la CENI. Une fois le cadre juridique et réglementaire en place, des élections locales peuvent avoir lieu.

Avantages : le nouveau cadre juridique exige plus d'indépendance et d'impartialité de la CENI. Une réforme électorale globale est menée. La confiance dans les institutions est améliorée.

Désavantages : le renforcement des capacités est nécessaire pour le leadership de la CENI. Les élections locales sont retardées ou n'ont jamais lieu, ce qui pourrait conduire à des protestations et entraver le développement local. Les réformes juridiques et institutionnelles à long terme laissent place à un processus déraillé. Assistance technique à long terme requise pour le processus de réforme et la CENI réformée.

Résumé

Chacun de ces scénarios comporte un ensemble de risques qui lui est propre. Les défaillances de l'état de droit et les irrégularités financières peuvent compromettre le respect du cadre juridique. L'engagement d'organiser les élections locales conjointement avec les élections nationales en 2023 risque de ne pas se concrétiser, car la CENI risque d'être débordée sur le plan logistique par l'opérationnalisation de cinq élections en une seule journée, et l'électorat pourrait confondre les postes à élire ou les candidats et les listes en lice dans les différents scrutins (bien que plusieurs autres pays africains aient organisé cinq ou six élections en une seule journée, comme le Kenya). Les parties prenantes congolaises devront évaluer à la fois les réformes proposées, ainsi que la méthode par laquelle ces réformes seront mises en œuvre. Les exemples du continent africain montrent que le processus de réforme électorale peut avoir un impact considérable sur la durabilité et l'efficacité des réformes, ainsi que sur le rétablissement de la confiance dans l'organe de gestion électorale et le processus électoral.

VI. Conclusion

Sur la base d'exemples comparatifs, un processus complet de réforme électorale en RDC peut être initié par le gouvernement ou le Parlement, qui déterminerait ensuite le forum, la portée et le chronogramme de la réforme. Malgré l'incertitude entourant la composition de la CENI,

les réformes institutionnelles au sein de la CENI pourraient commencer par l'examen des recommandations des rapports des observateurs et des exercices de leçons apprises, ainsi que des règlements, processus et procédures. Il est important de noter que le gouvernement devrait décider si les élections locales devraient avoir lieu avant ou après la réforme électorale, dans le cadre actuel ou dans un nouveau. Un mécanisme existant ou une commission temporaire composée de parties prenantes indépendantes et neutres devrait diriger et superviser les efforts de réforme, avec la possibilité qu'un groupe de travail technique fournisse une expertise supplémentaire. Quelle que soit la portée de la réforme ou le mécanisme de contrôle, le processus doit être transparent et consultatif, avec la participation de la société civile, des partis politiques, des chefs religieux et traditionnels, des représentants des communautés marginalisées, entre autres. L'information doit également être partagée régulièrement avec le public afin d'assurer son adhésion et de renforcer la confiance dans l'effort de réforme. Une réforme électorale véritablement inclusive, durable et holistique pourrait prendre des années à achever et devrait donc commencer dès maintenant pour assurer des élections plus crédibles et transparentes en 2023 et au-delà.

Annexe 1 : exemples clés de la réforme électorale en Afrique

Cette section met en lumière les défis et les succès de la réforme de la législation électorale dans d'autres pays, ce qui peut fournir quelques leçons apprises pour la RDC alors qu'elle entre dans un nouveau cycle de réforme électorale.

Kenya

Année(s)	Mesure d'initiation	Organisme ou forum responsable	Mandat	Participants	Calendrier et résultat
2015-2017	Les violences qui ont suivi les élections de 2007 ont entraîné une révision de l'OGE et des processus électoraux. Les membres du Parlement et du Comité permanent de la Législation lancent des réformes.	Comité spécial mixte composé de députés des deux partis/coalitions politiques ; Independent Elections and Boundaries Commission (IEBC)	Réviser la Loi sur les partis politiques, la Loi sur la Commission électorale et la Loi électorale	Création de l'Independent Review Commission (Kriegler). La Commission électorale du Kenya est dissoute. Création d'un nouvel OGE intérimaire (Interim Independent Electoral Commission [IIEC]). Auditions de la Commission, présentation au Parlement d'un projet de loi et d'un projet de règlement par l'IIEC.	L'adoption tardive des lois moins d'un an avant le jour des élections et l'éparpillement des amendements, qui ont entraîné des retards opérationnels pour l'IEBC. Résultat : obligation d'utiliser la technologie ; définition de la période de campagne électorale ; adoption d'une loi sur le financement de campagne.

Moteurs de la réforme : dans un contexte marqué par une profonde méfiance, les initiatives locales en matière de réforme électorale ont été jugées insuffisantes après les violences post-électorales de 2007. Une commission externe, la Independent Review Commission - dirigée par l'ancien commissaire électoral et juge à la retraite d'Afrique du Sud, le juge Johann Kriegler - a examiné en profondeur le rôle de l' OGE et le processus électoral. Les recommandations de cette commission ont servi de base à toutes les réformes électorales ultérieures au Kenya ; la commission et ses recommandations demeurent un point de référence régulier pour toutes les discussions sur la réforme électorale.

Nomination d'organismes intérimaires : après la crise électorale de 2008 au Kenya, deux organes temporaires ont été nommés pendant le processus de réforme, à savoir l' *Interim Independent Boundaries Review Commission* (IIBRC) et l'IIEC. L'IIBRC a supervisé le

remaniement des circonscriptions existantes en fonction de la taille géographique et des seuils de population. Toutefois, ses travaux n'ont jamais abouti en raison de contestations devant les tribunaux et le Parlement⁴⁵. L'IEEC a supervisé le référendum de 2010, inaugurant une nouvelle constitution au Kenya. En ligne avec la nouvelle constitution, elle a été transformée en l'actuelle IEBC, qui a géré les élections générales de 2013 et 2017.

La réforme juridique en 2016-2017 et l'utilisation de la technologie : après les élections de 2013, un processus de réforme législative fragmenté et politisé a abouti à un cadre juridique très contraignant qui peut être difficile à mettre en œuvre, surtout en ce qui concerne l'utilisation de la technologie. Certains amendements adoptés en 2016 par le Parlement ont imposé à l'IEBC de mettre en œuvre la technologie lors des élections et de maintenir un niveau très élevé concernant l'utilisation et l'efficacité de cette technologie, dans un délai serré avant les élections. Ces dispositions légales obligatoires en matière de technologie ont entraîné des difficultés opérationnelles pour l'IEBC, qui a dû mettre en place un système intégré quelques mois seulement avant les élections. De plus, ces amendements à la loi ont été adoptés tardivement, laissant peu de temps à l'IEBC pour mettre en œuvre les changements, et aux parties prenantes pour se familiariser avec le processus. La Mission d'Observation Électorale de l'Union européenne (MOEUE) a noté dans les élections que « avant les élections de 2017, un processus de réforme électorale avait été engagé très près du jour du scrutin. Il en a résulté un calendrier serré qui a exercé des pressions opérationnelles extrêmement fortes sur les nouveaux commissaires de l'IEBC, notamment en ce qui concerne l'adoption et l'utilisation de la technologie électorale. Ceci fut particulièrement difficile dans un environnement hautement politisé⁴⁶. »

Rédaction juridique : le choix de la formulation lors de la rédaction des lois doit être soigneusement examiné. L'article 83 de la loi électorale du Kenya stipule que : « Aucune élection ne peut être déclarée nulle en raison du non-respect d'une loi écrite relative à cette élection, s'il apparaît que l'élection s'est déroulée conformément aux principes énoncés dans la Constitution et dans cette loi écrite ou que le non-respect n'a pas affecté le résultat de l'élection. » Le mot « ou » a eu un impact significatif sur la décision de la Cour suprême du Kenya du 1er septembre 2017. L'interprétation de 2017 de la Cour suprême s'est écartée de l'arrêt de la Cour de 2013, dans lequel la Cour estimait que la requête devait prouver l'impact sur les résultats de l'élection pour qu'une élection soit déclarée nulle.

Forum pour la réforme : après les élections de 2017, les tensions politiques sont restées fortes même après l'accord politique entre le gouvernement et l'opposition, alors que la confiance dans l'IEBC était faible. La volonté politique de l'IEBC d'organiser des réunions multipartites dans le cadre des efforts de réforme électorale en 2018 était également faible. En outre, la magistrature a reporté les consultations et les réunions avec l'IEBC jusqu'à ce que toutes les réclamations relatives aux élections aient été finalisées. Par conséquent, l'IEBC a commencé son effort de réforme en créant un groupe de travail juridique en mars 2018 pour mener un

⁴⁵Shiundu, Alphonse. « MPs Threaten to Disrupt House over Boundaries. » Daily Nation. Consulté le 12 juillet 2019. <https://www.nation.co.ke/news/politics/MPs-threaten-to-disrupt-House-over-boundaries/1064-1060358-w8u2nbz/index.html>.

⁴⁶ MOEUE, 2017 Kenya Election Observation Mission, Final Report.

processus de révision juridique interne des lois électorales et de leurs règlements et politiques. Le *Office of the Registrar for Political Parties* a également créé un groupe de travail similaire avec des membres d'organisations partenaires, dont l'IEBC. Au printemps 2019, les parlementaires ont commencé à réviser les lois électorales et ont consulté l'IEBC au sujet de propositions visant à modifier la loi sur l'IEBC. Deux commissions parlementaires (la Commission de contrôle et d'application de la Constitution et la Commission de la justice et des questions juridiques) ont déposé deux propositions de réforme de l'IEBC (vacance de poste, composition et comité de sélection), ainsi qu'un projet de loi rédigé par un citoyen et demandant la modification de ces mêmes articles. En outre, un caucus parlementaire se penche actuellement sur des questions liées aux partis politiques, telles que la liste des partis et la nomination des candidats, qui ont une incidence sur les élections. Cette diversité des forums et le manque de coordination entre les commissions parlementaires risquent de mettre en péril l'effort de réforme juridique. Enfin, les commissions parlementaires ont déjà mentionné quatre domaines prioritaires pour la réforme électorale, à savoir le financement des campagnes électorales, la délimitation des circonscriptions électorales, la composition de l'IEBC et la tenue d'un référendum, qui comportent tous des questions politiques sensibles. L'IEBC soumettra toutefois au Parlement une proposition de réforme globale qui ne se limitera pas à ces domaines d'action. L'IEBC s'engagera ensuite avec les parties prenantes, notamment le pouvoir judiciaire, les acteurs étatiques, les groupes d'observateurs et les comités et caucus parlementaires, pour présenter sa proposition de réforme.

Sénégal

Année(s)	Mesure d'initiation	Organisme ou forum responsable	Mandat	Participants	Calendrier et résultat
2012-2018	Après un transfert pacifique du pouvoir en 2012, le président a décidé d'établir une commission permanente de réforme pour tenir des consultations avec les citoyens, les organisations et les parties prenantes sur les grandes	La CNRI est composé de citoyens indépendants ayant une expertise en matière de bonne gouvernance et de réforme institutionnelle. ⁴⁷ Elle couvre également la réforme de la législation électorale.	Tenir des consultations et recueillir des avis pour formuler des propositions de réformes institutionnelles, notamment en matière de démocratie participative, de décentralisation et d'équilibre des pouvoirs.	La CNRI s'est appuyé sur une plateforme technique d'experts et a travaillé en étroite collaboration avec des organisations spécialisées dans les consultations participatives. Une plateforme d'acteurs non gouvernementaux a été mise en place et des experts ont été	La création d'une commission électorale permanente (la Commission électorale nationale autonome - CENA) au lieu du ministère chargé des élections ; proposition d'amendements à la Constitution/nouvelle Constitution.

⁴⁷ Site officiel de la CNRI : http://www.cnrisenegal.org/page-interne.php?id_page=NQ==

	réformes. Auparavant, la Commission nationale pour la réforme institutionnelle (CNRI) n'était qu'un mécanisme consultatif.			consultés tout au long du processus. Des avis de la diaspora ont également été recueillis. Des consultations et des ateliers à parties prenantes multiples ont eu lieu.	
--	---	--	--	---	--

Moteurs de la réforme : la réforme électorale de 1991 au Sénégal s'est déroulée dans des circonstances parallèles au contexte politique actuel de la RDC : la réforme a été déclenchée par un manque de confiance généralisé dans les procédures et les résultats des élections présidentielles de 1988, qui ont prolongé de 28 ans le mandat du *Parti Socialiste* et le mandat de 8 ans du président Abdou Diouf. Le manque de légitimité électorale de son second mandat a été aggravé par les conflits internationaux avec la Mauritanie, ainsi que par la rébellion persistante de la Casamance et l'aggravation de la crise économique qui a abouti à des différends avec les institutions financières internationales. Les révoltes des étudiants se sont heurtées à une brutalité policière disproportionnée, le président Diouf ayant dû atténuer la pression des manifestations de rue en invitant le principal parti d'opposition à désigner plusieurs ministres.

Mécanisme de la réforme : cette entente de partage du pouvoir a permis à la réforme électorale attendue depuis longtemps de figurer en tête de l'ordre du jour du gouvernement. Comme recommandé dans le présent document, le Président Diouf a nommé le juge Keba Mbaye, éminent juge universellement reconnu, pour recruter un petit comité d'experts techniques chargé de délibérer et de consulter l'ensemble des acteurs politiques et de la société civile afin de dresser un catalogue des mesures prioritaires de réforme. Le forum issu de cette initiative, la *Commission Technique de la Revue du Code Électoral*, s'est matérialisé sous la forme d'une convention constitutionnelle encadrant de fréquents processus périodiques de réforme électorale. Elle est également devenue un consolidateur clé de la stabilité politique à long terme du Sénégal. Chacun des renouvellements de la commission est formalisé par décret présidentiel.

Vérification des résultats : le principal résultat de la première incarnation de la Commission en 1991 demeure particulièrement pertinent pour tenir compte de la principale leçon apprise par la RDC en 2018, notamment le mécanisme par lequel les résultats sont examinés aux niveaux provincial et central. Le comité du juge Mbaye a conçu une commission mixte de gestion des résultats, la *Commission Nationale de Recensement de Vote (CNRV)*, laquelle est présidée par des juges de la cour d'appel qui supervisent une procédure d'arbitrage de 72 heures qui examine, débat et corrige tous les formulaires de résultats contestés dans les bureaux de vote. La procédure se déroule en présence de la CENA, des groupes d'observateurs et des représentants de tous les candidats concernés.

Les résultats des bureaux de vote que la CNRV n'approuve pas par voie d'arbitrage sont soumis à l'arrêt de la Cour constitutionnelle pour être gérés en tant que cas de contentieux. La Cour constitutionnelle, à son tour, est saisie moins et peut gérer plus facilement les résultats contestés. Lorsque la CNRV a fait ses débuts en 1993, le processus d'arbitrage a échoué et le président Diouf a demandé au juge Mbaye, qui présidait alors la Cour constitutionnelle, d'anticiper le processus d'arbitrage de la CNRV en déclarant les résultats définitifs par le *fait accompli*. Le même jour, le juge Mbaye a démissionné de la Cour constitutionnelle pour défier le Président. La CNRV a finalement terminé l'arbitrage des résultats et le président Diouf a prêté serment pour un autre mandat. Le processus d'arbitrage de la CNRV s'est depuis lors parfaitement déroulé et a joué un rôle déterminant dans le premier changement démocratique du pouvoir au Sénégal en 2000.

Nigéria

Année(s)	Mesure d'initiation	Organisme ou forum responsable	Mandat	Participants	Calendrier et résultat
2007 – 2008	Après les élections générales controversées de 2007, le président nouvellement élu Umaru Yar'Adua a inauguré un comité de réforme électorale composé de 22 membres.	Electoral Reform Committee (ERC)	Passer en revue les lacunes des élections précédentes et de l'ensemble du processus électoral pour s'assurer que la qualité et le niveau des élections soient améliorés.	<p>Comité de 22 membres (Commission Uwais) composé de juges à la retraite, d'anciens législateurs, d'anciens fonctionnaires du gouvernement, d'anciens présidents de l'OGE, des OSC, de dirigeants syndicaux et de professeurs universitaires.</p> <p>L'OGE et les OSC ont formulé des recommandations/propositions au comité. Le ERC a reçu au total 1 466 notes de service du grand public.</p> <p>L'ERC a tenu des audiences publiques dans les six zones géopolitiques du pays, avec un total de 907 présentations devant le comité.</p>	L'ERC disposait de 12 mois pour présenter un rapport, qui a ensuite été prolongé de trois mois. Le rapport a été présenté au président. Les recommandations ont été sélectionnées et transmises dans un projet de loi à l'Assemblée nationale. Des amendements ont été adoptés en décembre 2010, quelques mois avant les élections d'avril 2011.
2013 – 2015	S'appuyer sur les succès des élections de 2011 et combler les lacunes de la loi électorale de 2010 telle qu'amendée.	Le Parlement a lancé la réforme et créé deux comités législatifs : Commission sénatoriale chargée d'examiner la Independent National Electoral Commission (INEC) et une commission de la Chambre des représentants chargée d'examiner	Examiner les lois pour s'appuyer sur le succès des élections de 2011 et combler les lacunes de la Loi électorale de 2010.	<p>Deux comités de la législature (le Comité sénatorial sur la CENI et le Comité de la Chambre des communes sur les questions électorales) ont été appuyés par un groupe de travail technique. Les commissions ont présenté un projet de loi d'amendement aux deux chambres.</p> <p>L'OGE et les OSC ont formulé des recommandations/propositions aux comités. Des audiences publiques ont été tenues avec des organismes locaux fournissant un soutien logistique et technique au comité.</p>	Délai de 12 mois. Cette date limite a été repoussée par la suite. La loi a été sanctionnée par le Président quelques jours avant les élections générales (le 26 mars 2015).

		les questions électorales.			
--	--	----------------------------	--	--	--

Moteurs de la réforme : Le Nigéria a une longue histoire de réformes électorales, lesquelles sont devenues récurrentes après chaque élection depuis l'indépendance du pays en 1960⁴⁸. L'examen du processus électoral a pris trois formes différentes au Nigéria : 1) proposition de réforme par la société civile, les observateurs et le public ; 2) résultats du processus judiciaire par les tribunaux ; et 3) création d'une commission spécifique sur les réformes électorales. Après les élections de 1983, le gouvernement a créé le Comité Babalakin pour enquêter sur le processus électoral.⁴⁹ Après des élections très contestées et critiquées en 2007, le Président Yar'Adua s'est engagé, dans son discours inaugural, à créer un groupe d'experts chargé d'examiner le processus électoral d'une manière globale afin de renforcer la démocratie au Nigéria. Un comité de réforme électorale (ERC) a été mis en place peu après l'élection et dirigé par un ancien chef de la Cour suprême (la Commission Uwais). Les deux cycles de réforme ont permis d'améliorer le cadre juridique des élections et les activités électorales de la Commission⁵⁰.

Réforme globale et vastes consultations au niveau local : la réforme portait notamment sur l'examen des élections passées, du cadre juridique et institutionnel (y compris le système électoral), de l'indépendance de la commission électorale, de l'intégrité du processus et de la prévention de la violence électorale. L'ERC a mené des consultations dans tout le pays et a été témoin d'une vaste participation au cours de ses séances publiques. Ce processus de consultation décentralisé sur la réforme a permis au ERC de cerner les défis locaux et régionaux ; son processus ouvert a renforcé la confiance dans le travail du ERC en organisant des audiences publiques et en publiant son rapport ; il a créé une plateforme pré-électorale avec un consensus sur les questions critiques ; ses recommandations ont donc été acceptées principalement grâce à cet effort de consultation⁵¹.

Indépendance de l'OGÉ : l'indépendance et l'impartialité de l'OGÉ ont été un problème récurrent dans les réformes du Nigéria. L'organisme électoral a souvent changé de nom et de composition au fil des ans, et l'indépendance de l'institution et l'intégrité de ses membres demeurent l'un des éléments clés considérés comme responsables de l'histoire des élections compromises au Nigéria. Un aspect unique de la réforme électorale nigériane est l'appel de l'organe électoral à la réduction des responsabilités - par rapport à d'autres pays de la région qui préconisent des fonctions et des pouvoirs plus étendus pour contrôler le processus électoral. En effet, l'INEC a préconisé le transfert de fonctions à d'autres organismes gouvernementaux ou à de nouvelles commissions pour régler les partis politiques, régler les contentieux électoraux ou assurer l'éducation civique. L'abondance de ses responsabilités est considérée comme l'une des causes du mauvais rendement.

⁴⁸ Ibeanu, Okechukwu. « Between Refuge and Rights: Internally Displaced Persons and Inclusive Electoral Process in Nigeri. » INEC, 2015.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Fall, Ismaila, Mathias Hounkpe, Adele Jinadu et Pascale Kambale. « Organes de Gestion Des Élections En Afrique de l'ouest. » Open Society Foundations, 2011.

Au cours du cycle de réformes 2008-2010, la Commission de réforme électorale a formulé un ensemble complet de recommandations concernant l'INEC, notamment sur la durée du mandat des membres, le mode de destitution des membres, la révision de sa structure et son autonomie financière et budgétaire. Cette combinaison de mesures permettra à la commission d'être protégée contre l'influence indue du gouvernement ou d'autres acteurs et dissuadera ses membres d'adopter des comportements politiques partiels. Le Code électoral du Nigéria a incorporé certaines de ces recommandations pour renforcer l'indépendance de la Commission en 2010 avant les élections fédérales et régionales de 2011. Mais le contexte nigérian montre que les réformes juridiques ne suffisent pas à garantir l'indépendance d'un organe électoral. Pour garantir efficacement l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité d'un OGE, les dispositions légales et réglementaires doivent être renforcées par une formation afin que le personnel puisse respecter les règles révisées, tout en travaillant dans un contexte politique dans lequel les règles peuvent être appliquées sans crainte des conséquences.

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : le cas de la Côte d'Ivoire⁵²

Jugement du tribunal régional : l'CAfDHP a estimé que le Gouvernement ivoirien avait violé la Charte africaine en ne mettant pas en place une commission électorale indépendante et impartiale. L'allégation dont la Cour a été saisie était que le gouvernement « a violé son engagement à établir un organe électoral indépendant et impartial ainsi que son engagement à protéger le droit à l'égalité devant la loi et à une protection égale par la loi » comme l'exigent la Charte africaine de la démocratie, le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres obligations internationales. Le demandeur a soutenu que, comme la majorité des membres de l'équipe de la Commission Électorale Indépendante (CEI) représentaient des partis et des groupes politiques particuliers ou des individus au gouvernement, ils ne pouvaient prétendre être indépendants ou impartiaux. Dans la pratique, le gouvernement est représenté par huit membres, avec quatre chefs de ministères et quatre personnes nommées par la majorité. L'opposition nomme quatre membres. La décision souligne qu'il n'y a pas d'indication précise dans les documents pertinents quant aux caractéristiques de l'indépendance et de l'impartialité et estime donc à cet effet qu'« un organe électoral est indépendant lorsqu'il dispose d'une autonomie administrative et financière et offre des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité de ses membres. » La Cour a estimé que l'indépendance institutionnelle en soi ne suffit pas à garantir la transparence, la liberté et l'équité des élections préconisées dans la Charte africaine et le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Centralité de l'indépendance : la CAfDHP a estimé que « l'organe électoral en place devrait, en outre, être constitué conformément à la loi d'une manière qui garantisse son indépendance et son impartialité, et devrait être perçu comme tel. » La Cour a conclu que la représentation numérique du parti au pouvoir était déséquilibrée puisque le gouvernement est donc représenté par huit membres, contre quatre membres pour l'opposition. De plus, la

⁵² CAfDHP, Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) v. République de Côte d'Ivoire, Application 001/2014, Jugement du 18 novembre 2016.

CEI prend ses décisions à la majorité simple, n'encourageant pas la prise de décision par consensus et manquant de confiance du public selon les rapports des observateurs. La CAFDHP a estimé que le Gouvernement ivoirien avait violé ses obligations régionales et internationales et lui a ordonné de modifier la loi dans un délai d'un an. Cette jurisprudence de la CAFDHP montre que si les dispositions légales prévoient un modèle indépendant avec des membres du gouvernement, des représentants de la majorité et des partis d'opposition, la composition équilibrée d'un OGE dans la pratique et la perception des parties prenantes doivent être prises en compte pour déterminer si la commission électorale répond aux exigences d'indépendance et d'impartialité prévues dans la Charte africaine.

Absence persistante de réformes : cette affaire a été décidée en novembre 2016 ; en avril 2018, la décision n'avait pas encore été pleinement appliquée. En mars 2018, les protestations à la veille des élections sénatoriales ont été accueillies par la police⁵³ et 18 partis d'opposition ont indiqué qu'ils allaient retirer leur soutien à la CEI. Alors que le président ivoirien Alassane Ouattara s'est engagé à réformer la CEI conformément aux conclusions de la CAFDHP, en mai 2019, les décisions n'avaient toujours pas été appliquées. La composition de la CEI, ainsi que de profondes réformes, constitue un désaccord majeur entre le gouvernement et l'opposition et menace les élections de 2020.

Annexe 2 : Élections locales et impact sur les réformes

La mise à l'essai du premier cycle des élections locales comporte un ensemble unique de complications. Pour cet exercice d'équilibrage, l'IFES identifie les vulnérabilités suivantes en matière de gestion des élections et de cadre de référence :

- Plusieurs aspirants ont commencé à faire campagne pour devenir membres de la CENI, dont le mandat actuel a expiré en juin 2019. Le gouvernement pourrait envisager de renouveler un nombre limité de commissaires pour préserver la mémoire institutionnelle, mais les nouveaux commissaires auront encore besoin de leadership et de formation technique pour exercer leurs fonctions de façon autonome et compétente.
- La question se pose de savoir si la restructuration institutionnelle de la CENI doit précéder ou suivre la tenue des élections locales - et si une telle restructuration immédiate doit impliquer une réforme de la loi organique de la CENI.
- Le cadre juridique souffre de certaines faiblesses, telles que l'absence d'applicabilité du quota de femmes, le frais élevé de dépôt de candidatures et un seuil de 10 % pour obtenir des sièges (sans préciser ce qui se passerait si aucune liste ne franchissait ce seuil). En outre, la loi actuelle exige que les listes de candidats soient classées par ordre alphabétique, ce qui pourrait ouvrir la voie à une attribution « négociée » des sièges, tout en rendant largement inopérant un quota de femmes candidates.

⁵³ Patuel, François. « Côte d'Ivoire: Arbitrary Arrests, Crackdown on Dissent and Torture Ahead of Presidential Election. » Consulté le 12 juillet 2019.
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/cote-divoire-arbitrary-arrests-crackdown-on-donse-and-torture/>.

- Le cadre réglementaire comporte plusieurs lacunes, comme le manque de clarté quant à savoir si les mandataires des partis ont droit à des copies signées des feuilles de résultats produites par la MAV et si celles-ci sont ensuite admissibles dans la preuve de gestion de contentieux électoral. Le cadre ne garantit pas non plus aux agents des parties une copie des formulaires de résultats manuscrits, le seul document actuellement accepté par les tribunaux.
- Les juges de première instance⁵⁴ n'ont jamais statué sur des appels de candidatures et de résultats, sur lesquels ils auront compétence aux élections locales pour la première fois.
- La CENI a déjà soumis un budget de 340 millions de dollars, alors qu'en 2015, elle n'avait prévu que 19 millions de dollars pour la tenue des élections locales. Un budget réaliste doit donc encore être convenu.
- Le nombre de listes et de candidats aux élections locales sera multiplié par rapport aux élections aux assemblées nationales et provinciales. L'enregistrement des candidatures sera probablement reçu par les sous-unités de niveau inférieur de la CENI, qui nécessiteront de beaucoup plus de ressources et d'infrastructures pour faire face à cette situation. La reconfiguration de la MAV sera également plus compliquée que celle des élections nationales, et il sera difficile de documenter les erreurs/omissions relatives aux bulletins de vote électroniques à l'étape de contentieux électoral.
- Les MAV de la CENI n'ont pas encore fait l'objet d'un inventaire complet, de sorte que le nombre actuel et l'emplacement de stockage des MAV pleinement fonctionnels restent inconnus.
- Bien que le siège de la CENI conserve la prérogative d'annoncer officiellement les résultats des élections locales, l'affichage des totaux préliminaires des districts doit être effectivement décentralisé par souci de transparence. Pourtant, de nombreux CLCR ont mal fonctionné pendant la tabulation, l'affichage et la transmission des résultats de décembre 2018.

Un niveau plus élevé de transparence dans les résultats offre un avantage majeur aux élections locales par rapport aux élections nationales ; les secteurs et les chefferies comptent rarement plus d'une douzaine de bureaux de vote, de sorte que les candidats et les observateurs ont facilement accès aux résultats totaux par circonscription comparés à une agrégation nationale basée sur la transmission par satellite. Même si le siège national de la CENI conserve la prérogative d'arbitrer les résultats des élections locales, l'agrégation sur papier est finalisée par les CLCR de chaque district. Les représentants des candidats et l'accès des observateurs aux CLCR à l'échelle de la circonscription (et aux résultats provisoires des élections) pourraient donc devenir une nette amélioration par rapport à la chaîne de résultats nationaux de 2018.

⁵⁴ C'est-à-dire les Tribunaux de Grande et de Première Instance, les Tribunaux Administratifs n'étant pas encore établis.



Une Expertise Mondiale. Des Solutions Locales.
Une Démocratie Durable.