



Note d'analyse 2  
Juin 2023

**Auteurs**  
Ebuteli et le Groupe  
d'étude sur le Congo  
(GEC).

## Élections en RDC : à quelles conditions le respect des délais constitutionnels est-il important ?

*À chaque cycle électoral, les Congolais s'interrogent sur la capacité de la commission électorale à organiser les scrutins à bonne date, c'est-à-dire dans les délais prévus par la Constitution. Mais seul le respect des échéances électorales ne suffit pas.*

Élus pour cinq ans, les députés provinciaux et les sénateurs congolais de la première législature de la troisième République sont restés en fonction durant 12 ans. En cause : l'interruption de ce deuxième cycle électoral. Les élections provinciales et sénatoriales ont été reportées *sine die*. Le second quinquennat de Joseph Kabila s'est, lui, étendu sur sept ans. Initialement prévue pour fin 2016, l'élection de son successeur n'a pu se tenir que 24 mois plus tard. Ce qui, pour le cas du président de la République, peut être interprété comme une violation de la Constitution. Les entités territoriales décentralisées - villes, communes, secteurs et chefferies - continuent, elles, à être administrées sans des organes délibérants et avec des exécutifs nommés par le gouvernement central, les élections locales n'ayant jamais été organisées depuis 2006.

Avec la « *forme républicaine de l'État* », le « *principe du suffrage universel* », la « *forme représentative du gouvernement* », l'« *indépendance du pouvoir judiciaire* » et le « *pluralisme politique et syndical* », « *le nombre et la durée des mandats* » fait partie des matières qui « *ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle* », selon l'article 220 de la Constitution. Or, ces prolongations et ces non-respects des délais d'organisation des élections constituent des modifications implicites, voire des violations de la durée des mandats.

En fait, la tenue des élections dans les délais constitutionnels constitue l'une des incertitudes auxquelles sont confrontés les processus électoraux en RDC de l'après dialogue intercongolais de Sun City.

## Organisé dans la précipitation, le processus électoral de 2011 a été bâclé.

---

### Une vieille tradition d'irrespect des délais

Tout part de la transition politique démarrée en 2003 à l'issue de ces pourparlers politiques. Elle devait prendre fin le 30 juin 2005 mais, pour des raisons essentiellement liées à l'organisation des élections, elle a été prolongée jusqu'en 2006 par le Parlement, sur proposition de la Commission électorale indépendante (CEI), conformément aux dispositions de la Constitution de transition. La CEI obtiendra aussi de la Cour suprême l'autorisation d'organiser le second tour de la présidentielle au plus tard 50 jours après la proclamation des résultats définitifs du premier tour, alors que la Constitution prévoyait un intervalle de 15 jours.

Les élections de 2011 ont connu une trajectoire différente. Malgré les retards enregistrés dans le processus, notamment dans la mise en place du bureau de la nouvelle Commission électorale nationale indépendante (Ceni), les élections ont pu tout de même être organisées dans les délais, mais dans un climat de méfiance dû, entre autres, à l'absence de l'audit indépendant du fichier électoral pouvant rassurer toutes les parties prenantes sur la transparence du processus électoral. À l'arrivée, organisé dans la précipitation, ce processus électoral aura été bâclé. [Près de 1,6 millions de votes avaient été perdus dans les bastions de l'opposition](#). Les missions d'observation électorale du [Centre Carter](#) et de l'Union européenne avaient alors dénoncé des résultats non crédibles.

Entre 2012 et 2019, le processus électoral suivant s'est distingué par le record dans le retard d'organisation des élections. Avec trois calendriers plus ou moins globaux publiés et des chronogrammes spécifiques à certains types d'élections. Concrètement, le calendrier publié en 2014 par la Ceni pour parachever le cycle électoral 2011-2013 a été rejeté par une bonne partie de la classe politique, le jugeant trop partiel. L'exécution du nouveau calendrier proposé en février 2015 a été suspendu par la Cour constitutionnelle à la suite des difficultés de financement du processus électoral. Mais pas seulement. Les velléités de briguer un troisième mandat successif du président sortant, entraînant des contestations populaires, ont contribué également au « *glissement* » du calendrier électoral. En 2016, la Cour constitutionnelle a finalement autorisé le report des élections.

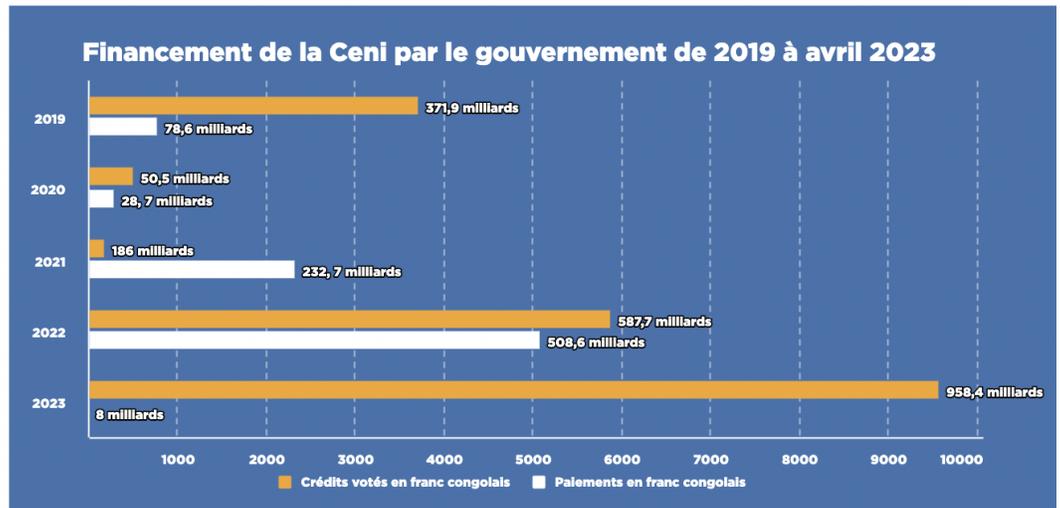
Pour obtenir de cette juridiction la décision de postposer les scrutins au-delà des délais constitutionnels, la commission électorale s'était dite confrontée à des « *raisons imprévisibles s'apparentant à la force majeure, l'empêchant de convoquer l'électorat conformément à l'article 73 de la Constitution* », c'est-à-dire « *90 jours avant l'expiration du mandat du président en exercice* ».

### Le report des élections, cas de force majeure ou stratégie politique ?

En fait, la force majeure est souvent présentée par la Ceni comme étant la cause du non-respect des délais d'organisation des élections. Mais, en réalité, cette force majeure découle, très souvent, de l'absence d'un fichier électoral à jour ou d'un manque de financement conséquent pour les opérations électorales. Pourtant, le gouvernement devait

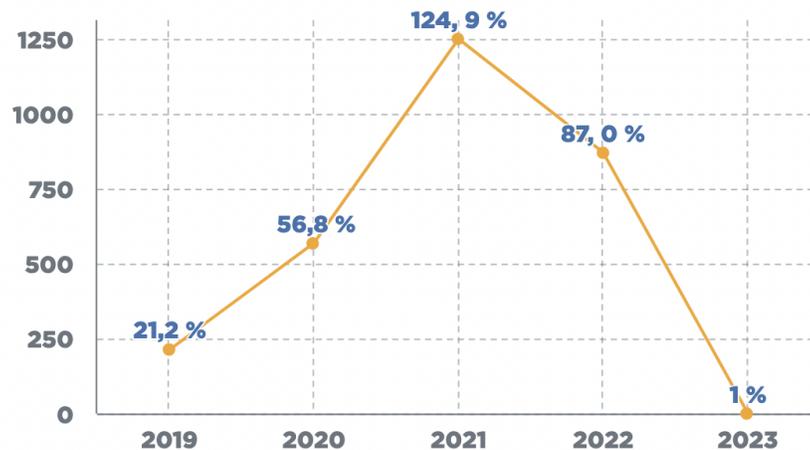
répartir le financement des élections sur les cinq ans du mandat présidentiel, au lieu d'attendre la dernière minute pour être obligé de débloquer un financement massif.

Visiblement, les gouvernants actuels qui se revendiquent défenseurs du respect des délais constitutionnels continuent pourtant d'accuser des retards et déficits dans le financement du processus électoral. Entre 2019 et 2021, les budgets successifs n'ont pas suffisamment accordé de crédits à la commission électorale pour les préparatifs des élections de 2023. Leur taux d'exécution est demeuré très faible. C'est seulement en 2022 que les fonds alloués aux opérations électorales ont connu une augmentation exponentielle, bien que les décaissements de ces fonds soient toujours l'une des pommes de discorde entre la Ceni et le ministère des Finances.



Source : états de suivi budgétaire, ministère du Budget.

### Taux d'exécution du financement de la Ceni de 2019 à avril 2023



Source : états de suivi budgétaire, ministère du Budget.

Dans ce cas, évoquer la force majeure pour reporter des scrutins paraît être un prétexte. Les autorités politiques sont au courant que les élections doivent avoir lieu dans les délais constitutionnels. Par conséquent, elles doivent tout mettre en place pour doter la Ceni des moyens nécessaires à l'organisation des élections. Ne pas le faire peut être perçu comme une stratégie pour retarder les échéances électorales et obtenir une prolongation de fait de leurs mandats.

C'est le cas des élections de 2016. Le report de ces scrutins s'inscrivait dans un contexte global de recherche d'un troisième mandat pour Joseph Kabila, alors président de la République à l'époque. À la suite de l'échec des tentatives de révision constitutionnelle, le régime de Kabila avait tenté, sans succès, depuis 2014, de subordonner l'organisation des élections à la finalisation complète du recensement de la population, lequel devait durer plus de deux ans. Ces stratagèmes ayant tous échoué, le pouvoir avait alors levé l'option d'œuvrer contre le financement du processus et de placer le pays devant un fait accompli.

D'ailleurs, en autorisant le report de ces scrutins, la Cour constitutionnelle n'avait même pas fixé des délais à la Ceni pour organiser impérativement les élections. Elle s'était contentée de réaffirmer la continuité des institutions en place. Le pays était dès lors dans l'impasse. Pour résoudre la crise politique consécutive à ce report, les politiques trouveront un compromis à travers deux dialogues politiques dont le dernier avait accordé un délai d'une année pour organiser les élections tout en laissant aux politiques, à travers le Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral (CNSA), la latitude d'« [apprécier, consensuellement avec le gouvernement et la Ceni, le temps nécessaire pour le parachèvement des élections](#) ».

La Cour constitutionnelle s'était ainsi éloignée de la ligne de sa prédécesseure, la Cour suprême de justice. Jouant provisoirement le rôle de la Cour constitutionnelle, la Cour suprême de justice n'avait en effet pas accédé à la demande de la CEI de reporter l'organisation du second tour de la présidentielle au motif de force majeure. « *Si les conditions d'organisation du deuxième tour de l'élection présidentielle sont techniquement irréalisables dans les 15 jours fixés et que cette circonstance est insurmontable, son caractère imprévisible n'est cependant pas clairement démontré, car il s'agit d'une élection normale et non de celle, imprévue, organisée à la suite d'une vacance ou d'un empêchement définitif (...)* », avaient argué les juges saisis, préférant motiver le report des scrutins par d'autres raisons.

Cette décision avait fixé clairement un délai dans lequel la CEI devait inscrire impérativement la prolongation sollicitée : 50 jours maximum. Elle comporte l'avantage de distinguer les situations normales d'organisation des élections de celles qui sont exceptionnelles. Autrement dit, la force majeure ne peut être évoquée qu'en cas d'une situation exceptionnelle, à l'instar de vacance du pouvoir, d'empêchement définitif ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

## Le respect des délais peut-il devenir nuisible à la crédibilité des élections ?

Aujourd'hui, la question du report des élections divise l'opinion publique congolaise en deux camps. D'une part, les partisans du respect à tout prix des délais constitutionnels et, d'autre part, les adeptes de la flexibilité des délais tant que l'intégrité du processus électoral est respectée. À deux reprises, en 2006 et en 2016, deux hautes juridictions du pays, d'abord la Cour suprême de justice, puis la Cour constitutionnelle, ont tranché pour la flexibilité des délais.

« Les dates sont fixées pour permettre la crédibilité des élections. »

---

Pour prolonger le délai d'organisation du second tour de l'élection présidentielle, en 2006, la Cour suprême de justice a motivé sa décision notamment par le fait que « *le respect du délai de 15 jours [entre le premier et le second tour de la présidentielle] s'impose dans des conditions normales, mais dont le non-respect ne saurait affecter la régularité de l'élection lorsque les circonstances objectives, extérieures aussi bien à la volonté des acteurs de l'élection qu'à celle de ceux qui ont en charge l'organisation de celle-ci, ne permettent pas de le respecter* ». La Cour constitutionnelle a réaffirmé cette position, dans sa décision du 17 octobre 2016, dans laquelle elle dit exercer sa compétence en vue d'« *assurer la régularité des élections* ». Pour elle, « *les dates sont fixées pour, en principe, permettre la crédibilité et la transparence des élections et ne valent que pour ce but. Cependant, lorsque, par leur rigidité, les dates sont susceptibles de nuire à cet objectif et de porter atteinte à la paix sociale, elles doivent être adaptées à la réalité qu'enseigne l'exigence de la transparence en matière électorale* ».

Quel serait alors le sort du président sortant lorsque l'élection n'est pas organisée dans les délais constitutionnels ? Jusqu'ici, c'est l'option de son maintien en fonction qui a été privilégiée. La Cour constitutionnelle a affirmé, dans sa décision du 11 mai 2016, que les dispositions constitutionnelles permettent au « *président de la République arrivé fin mandat de demeurer en fonction, en vertu du principe de la continuité de l'État, jusqu'à l'installation effective du nouveau président de la République élu* ». Les parties prenantes au dialogue national inclusif de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) de 2016 ont abondé dans le même sens. « *Bien qu'étant à la fin de son mandat, le président de la République restera en fonction jusqu'à l'installation de son successeur élu* », pouvait-on lire dans l'[accord de la Saint-Sylvestre](#) conclu à l'issue de ces pourparlers. Cette concession semble d'ailleurs être une contrepartie de l'engagement du pouvoir de Joseph Kabila à ne réviser la Constitution ni briguer un troisième mandat. « *Tout président ayant épuisé le deuxième et dernier mandat ne peut plus en briguer un troisième* », ajoutait l'accord.

Par contre, depuis 2019, le camp des partisans du respect des délais d'organisation des élections a été renforcé. Le gouvernement Sama Lukonde s'est engagé à « *assurer et [à] pérenniser le processus de l'alternance démocratique au sommet de l'État par le respect des échéances constitutionnelles* ». Et le président Félix Tshisekedi n'a pas manqué de rappeler, lors de son discours sur l'état de la nation du 13 décembre 2022, qu'« *il est fondamental de pouvoir se mobiliser pour que le prochain scrutin soit organisé dans le délai*

## On ne « glisse » pas au premier mandat.

---

*constitutionnel* ». Selon le chef de l'État, « *pour consolider notre jeune démocratie encore fragile, le respect des cycles électoraux demeure une exigence* ».

Cette évolution semble également inspirer de plus en plus le juge constitutionnel congolais dans ses décisions récentes. Par exemple, le 28 avril 2022, la Cour constitutionnelle a indiqué que l'absence de recours contre les décisions rendues par les cours et tribunaux compétents en matière de candidatures, telle que prévue dans la loi électorale, est justifiée par « *la célérité des délais du processus électoral dont le non-respect pourrait entraîner des tensions et entamer l'ordre public* ». Dans son argumentaire, elle a estimé que cette absence de recours permet à la Ceni de « *respecter le calendrier des élections qui, dans la majorité de cas, est contraignant avec des délais impératifs et incompressibles (...)*».

Cette décision est d'ailleurs renforcée par un autre arrêt rendu par la même juridiction au sujet de l'enrôlement des Congolais résidant uniquement dans cinq pays étrangers. Ici, la Cour constitutionnelle a soutenu qu'elle est appelée à préserver en toute circonstance « *le respect du délai pour le choix démocratique des animateurs des institutions publiques* » et que « *le respect du délai constitutionnel de l'élection présidentielle est un pilier majeur du système démocratique congolais* ».

Comme en 2011, les dirigeants actuels s'en tiennent aussi au respect des délais. Ce qui peut sembler suggérer qu'on ne « *glisse* » pas au premier mandat. L'enjeu étant peut-être d'aller chercher le renouvellement de leur mandat plutôt que de risquer de tomber dans une illégitimité à la suite de la non organisation des élections dans les délais constitutionnels. En revanche, au cours du dernier mandat, l'expérience de 2016 a démontré que les dirigeants brillaient par un laxisme dans les préparatifs des élections en vue de prolonger de fait leur mandat.

La recherche du respect des délais des cycles électoraux est une exigence constitutionnelle pour prévenir la prolongation arbitraire des mandats des élus. Cependant, elle ne doit pas être une fin en soi pour un processus électoral, au risque de s'engager dans une précipitation dans la conduite des opérations électorales, nuisible à la crédibilité des élections. La légitimité des animateurs des institutions passe par une « *culture d'alternance politique fondée sur la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes, conduites par des organes électoraux nationaux, indépendants, compétents et impartiaux* », rappelle même la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Autrement, les élections seraient certes régulièrement organisées, mais sans jamais résoudre la crise de légitimité et de redevabilité.

Cependant, avec toutes ces évolutions, une possibilité serait d'imposer des sanctions contre le non-respect des délais. C'est le sens de la pétition de révision constitutionnelle déposée au bureau de l'Assemblée nationale, depuis 2020, par les députés membres du parti Envol. Ce texte suggère l'« *instauration de la sanction de démission d'office contre le président de la République en exercice en cas de la non-tenu des élections dans le délai*

*constitutionnel* ». Selon cette initiative, il reviendrait au président du Sénat, ou au président de l'Assemblée nationale le cas échéant, d'assumer ensuite l'intérim du président de la République. Une idée similaire avait déjà été avancée en 2016 avec le débat autour d'une « *transition sans Kabila* ». À l'époque, les défenseurs de cette démarche voulaient voir une personnalité indépendante des institutions conduire cette période de transition. Sans succès.

---

**À propos**

*Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un centre de recherche indépendant basé au Center on International Cooperation de l'Université de New York.*

[www.congoresearchgroup.org](http://www.congoresearchgroup.org)

*Ebuteli est l'institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, basé à Kinshasa.*

---