

# Technologies électorales en RDC : un encadrement juridique fragile, un juge en retrait

*Note d'analyse 5*  
**Avril 2025**

**Auteurs**  
**Ronsard Malonda et Ithiel Batumike<sup>1</sup>**

## Résumé

Depuis 2004, la République démocratique du Congo (RDC) a introduit les nouvelles technologies électorales dans ses élections. Si l'usage de la biométrie a été un choix clairement opéré par le législateur, le recours à la machine à voter en 2018 a été décidé sans autorisation expresse du Parlement ni compromis avec les parties prenantes du processus électoral. Usant du pouvoir réglementaire lui reconnu par le législateur pour l'application des lois relatives à l'organisation des élections, la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) a décidé de recourir à cet outil et d'organiser son utilisation via des mesures d'application de la loi électorale révisée de 2017, alors même que le mode de vote électronique, bien que prévu par la loi, avait été écarté pour ce cycle électoral. Soulevant un problème de la hiérarchie des normes, cette décision de la Ceni avait été vainement attaquée devant la Cour constitutionnelle.

Au lieu de combler les lacunes du cadre juridique sur l'usage des technologies dans les élections, le juge congolais s'est illustré par son inaction et un laisser-faire préoccupant face aux décisions de la Ceni d'utiliser les technologies dans les processus électoraux en RDC. Par ailleurs, la Ceni devrait par souci de transparence se préoccuper de saisir le législateur pour toute évolution nécessaire du cadre légal, au lieu des mesures réglementaires unilatérales ou le juge afin de l'inciter à jouer son rôle face aux lacunes et vides de la loi.

Cette note d'analyse examine en profondeur les problématiques soulevées par la réglementation des technologies dans les élections en RDC et l'attitude du juge congolais face à ces défis. Elle démontre que l'usage des technologies lors des élections en RDC reste soumis à un encadrement juridique en construction et énerve parfois le cadre juridique existant, nécessitant un contrôle rigoureux du juge pour garantir les droits des électeurs et la sincérité des scrutins, à l'image des pratiques observées dans d'autres pays.

<sup>1</sup> **Ronsard Malonda** est consultant et expert avec plus de 20 ans d'expérience en planification et gestion des processus électoraux (conception et élaboration des cadres juridiques des élections, assistance technique et opérationnelle, évaluation/audit des fichiers et processus électoraux, observation électorale). Ancien secrétaire exécutif de la Ceni (2016 à 2022), il est détenteur d'une licence en droit, d'un diplôme universitaire administrateur d'élections et enseigne à l'École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC). **Ithiel Batumike** est chercheur principal au pilier politique d'Ebuteli, institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, et doctorant à l'Université de Mons, en Belgique. Il est aussi chercheur associé au Centre d'étude et de formation sur la gestion et la prévention des conflits (CEGEC) de la faculté de droit de l'Université catholique de Bukavu. Ancien membre du cabinet de la Ceni (2017-2021), il est détenteur d'un diplôme de licence en droit public et d'un master 2 en droit international et comparé de l'environnement. Il est co-auteur de plusieurs études et réflexions sur les processus électoraux en RDC et les pistes de réformes envisageables.

## Des technologies électorales sous surveillance juridique : un impératif démocratique

Les questions électorales sont par essence sensibles et se complexifient lorsque les actes et outils qui matérialisent le processus ne sont pas conformes au cadre juridique en vigueur. Émanation directe du constituant et du législateur, ce cadre définit en amont les options, principes, procédures, mécanismes et les outils de mise en œuvre des activités électorales. Il s'impose aux acteurs du processus électoral et sert de référence au juge dans l'examen des différends électoraux. L'organe de gestion des élections (OGE) et le pouvoir exécutif (président de la République ou gouvernement) agissent dans les limites des compétences qui leur sont reconnues respectivement par le législateur. Ils peuvent prendre des mesures réglementaires pour compléter la loi, sans y déroger. En particulier, l'OGE est tenu de respecter et de faire respecter la loi. Il n'a pas compétence de prendre des mesures dérogatoires à la loi, même au nom d'une logique opérationnelle.

Face à l'ampleur des technologies déployées dans le processus électoral, l'existence d'un cadre juridique solide est essentiel. Or, en RDC, l'introduction de ces technologies n'a pas toujours obéi à cette exigence. En pratique, le recours à la technologie peut avoir trois justifications :

- Concrétiser une option déjà inscrite dans la loi ;
- Répondre à une alternative légalement prévue ;
- Servir de déclic à une évolution nécessaire du cadre juridique à travers des réformes imminentes.

Le premier cas – matérialisation d'une option légale – est le plus fréquent. Il suppose que la loi identifie clairement une solution technologique donnée, qui devient alors une obligation légale. En RDC, depuis 2004, en l'absence de données viables de recensement de la population, le législateur a choisi d'effectuer le recensement électoral permettant d'identifier et de collecter les informations personnelles, y compris les empreintes et photos, des électeurs en vue de l'établissement simultané des cartes d'électeur avec photo<sup>2</sup>.

Dans d'autres cas, le législateur évoque une technologie comme une alternative à un dispositif principal<sup>3</sup>, sans en détailler les contours. Il n'est d'ailleurs ni nécessaire ni recommandé que la loi entre dans le détail technique : elle doit plutôt désigner clairement l'OGE ou une autre structure technique compétente pour préciser les modalités d'application<sup>4</sup>.

Enfin, il arrive que l'OGE introduise une technologie sans fondement légal explicite, dans l'optique de faire évoluer le cadre existant et de répondre à un besoin techniquement requis. Ce type d'expérimentation doit cependant être balisé par des garanties minimales, notamment en termes de transparence et de redevabilité, pour éviter des dérives. Un résultat concluant de cette expérimentation servira de déclic à l'évolution législative électorale et permettra de fournir au législateur les éléments nécessaires à la révision de la loi existante ou à l'adoption d'une nouvelle loi.

---

<sup>2</sup> Exposé des motifs, paragraphe 1 et articles 25 et 26 de la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en RDC telle que modifiée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016.

<sup>3</sup> Depuis 2011, les articles 55 et 67 de la loi électorale congolaise admettent la possibilité, à côté du vote manuel, d'un vote électronique dont les formalités devraient être fixées par voie d'une décision de la Ceni. En 2022, il a été ajouté par l'article 47 de la loi électorale le vote semi-électronique.

<sup>4</sup> Pour le cas de la RDC, l'article 57 alinéa 1 de la loi portant identification et enrôlement des électeurs sus-évoquée, précise que pour l'exécution de la loi, la Ceni statue par voie de décision. Cette précision ressort aussi de l'alinéa 2 de l'article 55 de la loi électorale susvisée.

Dans tous les cas, qu'elles soient directement choisies par le législateur, tolérées ou improvisées, les technologies électorales semblent de plus en plus omniprésentes à toutes les étapes du processus électoral : inscription des électeurs, établissement des listes électorales et délivrance des cartes d'électeur, inscription des candidats, campagnes électorales, vote, dépouillement et comptage des voix.

Depuis 2005, la RDC utilise des kits biométriques pour l'enrôlement, auxquels a été ajouté en 2022 un dispositif de capture d'iris. Comme ailleurs sur le continent, des logiciels de traitement des données AFIS-ABIS facilitent la détection des enrôlements multiples. Dès 2015, lors de la reprise partielle de l'élection législative dans la circonscription de Befale, province de la Tshuapa, la Ceni a expérimenté des dispositifs électroniques pour scanner et transmettre directement, à partir des bureaux de vote (BV), les résultats et procès-verbaux de vote pour une publication instantanée. Depuis 2018, la RDC utilise, non sans controverse, la machine à voter (MAV) dans les bureaux de vote, une expérience qui hante tant d'autres pays<sup>5</sup>.

Ce recours généralisé aux technologies occasionne l'intrusion de l'électronique dans la démocratie, avec ses promesses mais aussi ses risques. Dans ce qu'il est convenu d'appeler « démocratie électronique », les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ont transformé et innové les dynamiques de participation politique. Le vote électronique, l'exemple emblématique, permet dans certains pays de voter à distance via internet lors d'élections ou de procédures référendaires (cas de la Suisse, où les citoyens peuvent aisément s'exprimer lors de votations populaires, en marquant leur voix sur des sites sécurisés adaptés à ces procédures). Les campagnes électorales ont été également fortement affectées par ces évolutions technologiques, avec nombre d'informations et de mots d'ordre passant désormais par le numérique. En RDC, le code du numérique<sup>6</sup> se donne l'ambition de régenter tous les secteurs de vie pouvant être affectés par l'usage de la technologie ; une loi à tendance générale donnant l'espoir d'influer un jour sur les lois spécifiques des élections en vue d'une réglementation plus large de l'usage des technologies dans les élections.

Cependant, ces nouvelles technologies nourrissent également des critiques qui tiennent autant aux difficultés techniques que posent les outils numériques qu'aux usages « non démocratiques » qui peuvent en être faits. Ainsi le problème de la sécurisation des procédures est-il crucial, en particulier pour le vote électronique. Comment s'assurer que la réception et le comptage des votes se font de manière techniquement irréprochable ? La profusion des données peut aussi provoquer des phénomènes de saturation de l'information et faciliter l'accès à des sites diffusant des informations erronées.

L'élection présidentielle américaine de 2016 a vu l'émergence de l'idée de « post-vérité »<sup>7</sup> résultant de la multiplication de récits délirants ou de données tronquées qui ont pour effet d'éloigner les citoyens des informations vérifiées et contrôlées. Les usages de ces technologies numériques peuvent aussi faire surgir des craintes sur l'impact négatif de ces outils pour la démocratie. La présence des *hackers* (pirates informatiques) sur Internet, parfois à l'instigation d'États, peut biaiser des procédures électorales ou empêcher le fonctionnement de certaines institutions.

---

<sup>5</sup> Le Kenya, l'Afrique du Sud et le Nigéria sont parmi les pays qui sont tentés par cette expérience et qui ont progressivement débuté avec la vérification biométrique le jour des scrutins.

<sup>6</sup> Ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique.

<sup>7</sup> Il a été documenté que la Russie s'est ingérée dans la campagne électorale de la présidentielle américaine de 2016. Selon un rapport du Sénat américain, le piratage des comptes affiliés au parti démocrate a été ordonné par Vladimir Poutine, président de la Russie.

Pour éviter toute dérive et un laxisme toxique aux élections, un encadrement juridique adéquat de cet usage des technologies est indispensable. Cet encadrement devrait être systémique, c'est-à-dire, allant de l'acquisition des technologies en passant par leur usage jusqu'à l'exploitation des résultats.

Le juge doit aussi pouvoir vérifier, le cas échéant, la régularité de leur usage et la protection des droits des électeurs.

Au regard de ce qui précède, cette note cherche à répondre à deux questions :

- Quel est l'état actuel du cadre juridique encadrant les technologies dans les élections en RDC ?
- Quel rôle le juge congolais a-t-il joué face à leur introduction dans les processus électoraux depuis 2004 ?

Cette note soutient que le cadre juridique de l'usage des technologies dans les élections en RDC reste en chantier, que les grandes innovations (biométrie, MAV) n'ont pas toujours été intégrées de manière cohérente dans la loi, et que le juge n'a pas exercé un contrôle suffisant. Cette attitude ouvre la voie à une instrumentalisation des technologies au détriment de la transparence électorale.

Pour étayer ces constats, cette note procède d'abord à l'analyse des textes juridiques relatifs à l'organisation des opérations électorales en RDC et dans certains pays africains (Togo, Madagascar,...). Cette approche comparative a été utile pour la compréhension de la nécessité de réglementer l'usage des technologies afin qu'il produise les résultats escomptés. Ensuite, cette analyse s'appuie sur une revue documentaire des travaux de référence produits par les OGE et les académiques de renom sur les questions électorales. Enfin, cette analyse exploite les contestations soumises aux juridictions congolaises en lien avec l'usage des technologies dans les élections en RDC. Elle tire les leçons de décisions rendues par ces juridictions comparativement à l'œuvre des juges étrangers par rapport à la protection des droits des électeurs et à la sincérité des scrutins.

## **Usage de la technologie électorale : expérience de la biométrie et de la machine à voter en RDC**

Une technologie peut poser problème bien avant son utilisation dans un processus électoral, dès lors que son acquisition n'est pas juridiquement encadrée. Cet encadrement doit concerner à la fois la conception de la technologie et la procédure du marché ayant conduit à son acquisition. En effet, la technologie utilisée dans un processus électoral doit répondre à un objectif juridique bien défini et tirer sa raison d'être et ses éléments spécifiques des dispositions de la loi. Son utilisation devrait s'appuyer sur des procédures de mise en œuvre contenues dans la loi ou des décisions réglementaires portant mesures d'application de celle-ci.

En RDC, les lois sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, de même que celles encadrant l'organisation des élections, ont toujours été accompagnées de mesures d'application et de guides de procédures des opérations spécifiques adoptés par la Ceni. Cependant, la question se pose sur le fondement et l'étendue de ce pouvoir octroyé à la Ceni. Au demeurant, ces décisions sont des actes administratifs pouvant être contestés devant les juridictions administratives compétentes pour illégalité et excès de pouvoir.

Pour leur opposabilité, les mesures d'application et les procédures opérationnelles devraient être rendues publiques pour une large connaissance par les parties prenantes.

Comme les lois qui les justifient, le respect de ces mesures doit être garanti par la Ceni et les juridictions.

Aussi, le processus d'acquisition de toute technologie électorale doit respecter le principe de publicité et de transparence, tels que prescrits par les lois en matière de passation des marchés publics<sup>8</sup>.

### **Expériences de la biométrie : solution à l'épreuve des coûts élevés d'acquisition**

En RDC, la biométrie est utilisée pour l'enrôlement des électeurs depuis 2005. Elle résulte d'un choix clair du législateur, qui, en décembre 2004, a estimé nécessaire de collecter, pour chaque électeur, les données personnelles suivantes : prénom, nom, post-nom, lieu et date de naissance, sexe, photo et empreintes digitales de deux mains, en vue de l'impression et de la remise instantanée d'une carte d'électeur comportant une photo de format passeport<sup>9</sup>. Selon le législateur, ces spécifications relèvent « *des options adoptées pour garantir la collecte des données sur la population en âge de voter, éviter les occasions de fraude et parvenir à des élections libres, transparentes et crédibles (...)* »<sup>10</sup>. L'option légale de recourir à la biométrie a été maintenue lors des quatre campagnes d'inscription des électeurs (2005-2006, 2010-2011, 2016-2017, 2022-2023), avec à chaque fois des appels d'offres pour la fourniture des équipements informatiques nécessaires.

D'autres pays africains ont suivi une logique similaire. Le législateur togolais a, lors de la révision du code électoral de 2021, inséré une disposition spécifique indiquant que « *la technique d'inscription des électeurs sur les listes électorales se fait par l'utilisation de la biométrie* »<sup>11</sup>. Cet ajout est intervenu cependant près de 14 ans après que le Togo utilise la biométrie dans le recensement électoral sans un encadrement légal. Il fait partie d'une série de réformes apportées au système électoral togolais en vue de son amélioration. Dans plusieurs cas cependant, l'option d'utiliser la biométrie provient uniquement de la décision de la commission électorale, sans fondement légal clair. En Guinée, par exemple, la Ceni utilise la biométrie depuis 2010, mais les lois électorales ne l'encadrent pas formellement. Lors des préparatifs des élections législatives de 2018 et de la présidentielle de 2020, les experts internationaux ont constaté, au cours des différents audits du fichier électoral (2018 et 2020)<sup>12</sup>, que ce fichier était composé de fragments de bases de données déstructurées, parce que constituées progressivement au fil des années, par différents fournisseurs de technologie biométrique, chacun ayant ses spécifications techniques, sans un référentiel juridique fixe. Les contestations du fichier électoral dans ce pays ont été parmi les plus vives et meurtrières en Afrique entre 2016 et 2019.

À l'inverse, au Burkina Faso, l'utilisation de la biométrie repose sur un référentiel administratif solide : fichier d'état civil biométrique. Même sans un encadrement juridique adéquat, le fichier électoral y est jugé stable et crédible<sup>13</sup>. Le Madagascar, en dépit de toutes les recommandations faites par les missions d'audit des fichiers électoraux<sup>14</sup>, hésite à évoluer vers la biométrie faute de soubassements légaux.

<sup>8</sup> En RDC, il s'agit de la loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

<sup>9</sup> Articles 25 et 26 de la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016.

<sup>10</sup> Exposé des motifs de la loi n°04/028 ci-dessus, paragraphe 1.

<sup>11</sup> Article 40-1 de la loi n°2012-002 du 29 mai 2012 portant code électoral [du Togo] telle que modifiée par la loi n°2013-004 du 19 février 2013, la loi n° 2013-008 du 22 mars 2013, la loi 2019-017 du 6 novembre 2019, la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 et la loi n°2022 – 007 du 30 mai 2022.

<sup>12</sup> NU-OIF-UE, *Rapport d'audit complet du fichier électoral de Guinée*, Inédit, Conakry, 2018 ; et Mission de l'OIF en République de Guinée, *Rapport de mission d'assistance au processus électoral en Guinée. Constitution du fichier électoral 2019-2020*, Inédit, Conakry, 2020.

<sup>13</sup> Yaya Boudani, « Burkina Faso : la mission d'audit du fichier électoral délivre un satisfecit », *RFI*, 22 octobre 2010 disponible sur [https://www.rfi.fr/afrique/20201022-burkina-faso-mission-audit-fichier-%C3%A9lectoral-d%C3%A9livre-satisfecit-ceni?um\\_source=chatgpt.com](https://www.rfi.fr/afrique/20201022-burkina-faso-mission-audit-fichier-%C3%A9lectoral-d%C3%A9livre-satisfecit-ceni?um_source=chatgpt.com), consulté le 8 avril 2025.

<sup>14</sup> OIF, *Audit du fichier électoral de Madagascar après la révision annuelle de 2017/2018*, Inédit, Antananarivo, 2018 ; et OIF, *Audit des listes électorales et du registre électoral de Madagascar à la suite de la refonte électorale 2022/2023*, Inédit, Antananarivo, 2023.

## La répétition de pratiques juridiques floues peut miner la crédibilité de l'élection.

---

La commission électorale malgache aurait souhaité utiliser cette technologie pour permettre la collecte des photos et empreintes des électeurs et affiner la détection des enregistrements multiples des électeurs. À défaut, elle s'est contentée, en 2023, d'utiliser des tablettes expérimentales à côté du recensement classique des électeurs, avec possibilité de prendre les photos de quelques électeurs qui acceptent. Les cartes d'identité nationale, qui y sont le principal soubassement pour le recensement électoral, ne sont pas biométriques. Le législateur n'a pas encore admis l'usage de la biométrie tant dans l'établissement des cartes d'identité que pour le recensement électoral. Les raisons de la réticence du législateur malgache tournent autour du coût élevé de cette technologie, perçu comme une charge trop lourde pour un budget électoral déjà contraignant.

En réalité, cette problématique du coût des technologies revient dans de nombreux pays, soulevant un questionnement légitime : la technologie est-elle toujours indispensable, et à quel prix ? De toutes ces expériences, l'élément central à retenir ici est que la biométrie n'est pas un outil anodin qui interviendrait ponctuellement dans le but de faciliter la déduplication des données des électeurs en vue de découvrir les inscriptions multiples. Cet objectif est bien réel mais ne saurait être le seul et ne devrait pas être écarté d'une option plus idéale du législateur de rendre crédible l'ensemble du processus électoral dans lequel et pour lequel l'usage de cette technologie est requis.

Lors de l'enrôlement des électeurs en RDC en 2022 et 2023, la Ceni a introduit l'usage de l'iris, comme nouvelle technologie censée affiner la détection des multiples inscriptions des électeurs. Or, cette technologie ne figurait dans aucun texte légal. Elle est d'émanation réglementaire<sup>15</sup>. Bien qu'un tel ajout ne soit pas interdit par la loi et qu'il ne préjudicie pas la transparence, il a été contesté par une partie de la société civile congolaise. Par exemple, le Panel des experts de la société civile est allé jusqu'à contester ce recours à l'iris devant la Cour constitutionnelle.

De plus, la Ceni a parfois réalisé le nettoyage du fichier électoral à l'aide d'applications technologiques non prévues ni par la loi ni par ses propres décisions d'application. Cette lacune juridique n'est-elle pas susceptible de remettre en cause le fichier des électeurs ? Car, quelle serait la valeur juridique d'une inscription des électeurs dont les activités ne sont pas totalement couvertes par un texte juridique ? Doit-on y attacher la nullité ? Certes, selon le principe bien connu qu'il n'y a « pas de nullité sans texte et sans grief », toute irrégularité ne mène pas automatiquement à l'annulation<sup>16</sup>. Mais la répétition de pratiques juridiques floues ou non encadrées peut, à terme, miner la crédibilité et la transparence de l'élection elle-même.

En l'état actuel, le cadre juridique congolais relatif aux élections semble muet face à ces opérations électorales réalisées en marge des textes juridiques pertinents qui les régissent. Ce vide juridique entretient une zone grise préoccupante, où la technologie devient un fait accompli plutôt qu'un outil consensuel et maîtrisé.

### ***Machine à voter : quand un règlement d'application déroge à la loi électorale***

Différemment de la biométrie, l'introduction de la MAV n'a pas suivi le préalable d'un encadrement légal approprié tant dans sa conception que dans sa procédure d'acquisition.

---

<sup>15</sup> Articles 29, 30, 31 de la décision n° 042/Ceni/AP/2022 du 4 novembre 2022 portant mesures d'application de la loi n° 4/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la loi n° 16/007 du 29 juin 2016.

<sup>16</sup> Jean-Louis Esambo, *Le droit électoral congolais*, 2e édition, 2020, pp.257-298.



Des problèmes techniques, organisationnels et opérationnels ont poussé la Ceni à rechercher une solution sans se soucier des assises juridiques solides, dans un contexte où le cadre légal existant était à la fois lacunaire et sujet à controverse.

Au moment de la présentation de cette technologie au public en 2018, les articles 47, 55 et 67 de la loi électorale n'envisageaient que deux modalités de vote : vote à bulletin papier et vote électronique, dont les modalités devraient être fixées par voie d'une décision de la Ceni. Or, dans ses dispositions transitoires (article 237 ter, alinéa 1), la même loi interdisait explicitement le recours au vote électronique dans les élections du cycle en cours. Où situer alors l'outil technologique en cours d'utilisation ? Même sa désignation a posé un problème : fallait-il parler de vote électronique, de vote semi-électronique, d'imprimante à bulletin ou de MAV.

C'est finalement cette dernière dénomination qui a été retenue pour désigner un dispositif placé dans l'isoloir, permettant à chaque électeur d'effectuer son choix à l'aide d'un écran tactile, de l'imprimer sur un bulletin papier à glisser ensuite dans l'urne, après une vérification de confirmation de ce choix. La machine devait aussi compiler les résultats du bureau de vote, les imprimer de façon agrégée, de scanner les fiches des résultats signées, puis transmettre l'ensemble de manière électronique vers un serveur de centralisation et d'exploitation. C'est par voie réglementaire, à travers une décision portant mesures d'application de la loi électorale, que la Ceni a organisé l'utilisation de la MAV<sup>17</sup>.

La légalité de l'utilisation de la MAV a été parmi les contestations les plus marquantes du processus électoral de 2018. La décision de la Ceni d'utiliser la MAV soulève, à la lumière des développements précédents, la question de la hiérarchie des normes. Jusqu'où la Ceni, dans le cadre de son pouvoir réglementaire, peut-elle aller pour adopter des mesures d'application d'une loi ? Ces mesures peuvent-elles s'écarter de la volonté du législateur en introduisant des solutions techniques que celui-ci a expressément prosrites, ou doivent-elles se limiter uniquement à compléter le législateur là où il est muet ? En vertu de la théorie de la hiérarchie des normes, la Ceni aurait dû se référer au préalable au législateur, d'autant que l'utilisation de la MAV, non prévue par la loi, s'apparentait à un vote électronique explicitement interdit par la loi électorale pour ce cycle électoral. C'est en partie pour cette raison que la constitutionnalité de la MAV a été remise en cause<sup>18</sup>.

Cette contestation ne s'est plus justifiée en 2023, puisque la loi électorale réformée en 2022 (articles 47, 55 et 67) a intégré la possibilité d'un vote semi-électronique, auquel s'identifie au mieux la MAV appelée désormais « dispositif électronique de vote ». Le processus d'acquisition de cette solution a été également beaucoup critiqué, car il n'a pas été soumis à la publicité et à un appel d'offres concurrentiel. Toutefois, signalons que, sous certaines conditions strictes, le gré-à-gré demeure une procédure légale et conforme à la loi sur la passation des marchés publics<sup>19</sup>. Quelle que soit la procédure utilisée, encore faut-il que les règles soient strictement respectées.

Dans le cas d'espèce, la Ceni avait respecté ces règles en sollicitant et obtenant l'avis de non-objection et les autorisations nécessaires notamment par la Direction générale du contrôle des marchés publics (DGCOMP) et la Primature comme prévu par la réglementation en vigueur. En tout état de cause, après la conception et l'acquisition de la technologie, son usage doit impérativement être juridiquement bien encadré.

<sup>17</sup> Articles 49, 52, 62, 63-65 de la décision n°001 Bis/Ceni/BUR/18 du 19 février 2018 portant mesures d'application de la loi n°06/006 du 9 mars 2006 relative aux élections.

<sup>18</sup> Lucien Dianzenza, « Inconstitutionnalité de la machine à voter : Jean-Marie Kabengele Ilunga attend de la Cour constitutionnelle la suite de ses requêtes », *Mediacongo.net*, 6 septembre 2018, disponible sur [https://www.mediacongo.net/article-actualite-42001\\_inconstitutionnalite\\_de\\_la\\_machine\\_a\\_voter\\_jean\\_marie\\_kabengela\\_ilunga\\_attend\\_de\\_la\\_cour\\_constitutionnelle\\_la\\_suite\\_de\\_ses\\_requetes.html](https://www.mediacongo.net/article-actualite-42001_inconstitutionnalite_de_la_machine_a_voter_jean_marie_kabengela_ilunga_attend_de_la_cour_constitutionnelle_la_suite_de_ses_requetes.html), consulté le 30 octobre 2024.

<sup>19</sup> Articles 41-43 de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

La technologie  
électorale doit se  
conformer à la loi, et  
non l'inverse.

---

### Vote semi électronique et électronique : les contradictions du législateur

Lors des réformes électorales de 2011, 2015 et 2017, le législateur n'a reconnu que deux modalités de vote : vote à bulletin papier et vote électronique, sans pour autant les définir. En 2018, l'introduction de la MAV — absente jusqu'alors du vocabulaire légal — est venue bouleverser cet équilibre, en combinant deux modalités reconnues : un dispositif électronique permettant à l'électeur de faire son choix, et un bulletin papier destiné à être imprimé et glissé dans l'urne, puis dépouillé plus tard.

Comme on le voit, il s'agit d'une hybridation qui se situe entre les deux modes de vote prévus par le législateur. Cette situation vient poser d'autres problèmes de coexistence de deux modes non pris en charge par les dispositions légales : la coexistence de deux types de documents électoraux, la difficulté dans l'administration de la preuve en cas de contestation, l'inadaptation des procédures de transmission et traitement des résultats électoraux.

Concernant la coexistence de documents électoraux issus de sources différentes, la procédure réglementaire prévoyait que la MAV génère, à la clôture du vote, des fiches de résultats. Ces fiches portent les résultats de chaque candidat. Parallèlement, un procès-verbal manuel devait être établi à partir du dépouillement des bulletins imprimés et insérés dans l'urne. La réglementation stipulait « *qu'en cas de divergence, le résultat issu du dépouillement manuel prime sur le résultat calculé par la machine* »<sup>20</sup>. Cette disposition, bien que claire, n'est cependant pas suffisante pour inhiber toute confusion éventuelle, surtout que, face à l'impossibilité technique de produire dans le bureau de vote autant de copies de procès-verbaux de dépouillement pour satisfaire aux demandes des témoins présents<sup>21</sup>. Les fiches de résultats imprimés par la MAV se présentent comme un supplétif de fait, sans valeur juridique mais largement utilisé.

L'administration de la preuve devant les juridictions chargées du contentieux des résultats électoraux devient ainsi particulièrement délicate. Après les élections de 2018, plusieurs candidats ont rencontré des difficultés à contester les résultats électoraux publiés par la Ceni, du fait de l'ambiguïté entre les différents types de documents produits<sup>22</sup>. À cela s'ajoute une incohérence dans la loi elle-même : avant sa révision en 2022, les articles 61 alinéa 3 et 68 alinéas 2 et 5 de la loi électorale relatifs à la remise des procès-verbaux aux témoins déterminent un nombre divergent (3 ou 1 selon le cas) des copies de procès-verbaux et des fiches de résultats à remettre aux témoins présents<sup>23</sup>. Quel que soit le nombre pris en considération, les copies ainsi légalement exigées sont insuffisantes pour satisfaire tous les témoins dont le nombre est souvent largement supérieur dans la plupart des bureaux de vote. Une telle ambivalence légale a une incidence évidente sur le contentieux électoral, en particulier du point de vue de l'administration de la preuve<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Article 65 alinéa 2 de la décision n°001 Bis/Ceni/BUR/18 du 19 février 2018 portant mesures d'application de la loi n°06/006 du 9 mars 2006 relative aux élections.

<sup>21</sup> Article 68 de la loi électorale.

<sup>22</sup> Ithiel Batumike Mihigo, Aymar Nyenyezi Bisoka et Paterne Murhula Batumike, « Réformes électorales et consolidation de la démocratie en RDC » in R. Ndayiragije et al., *Conjonctures de l'Afrique centrale 2021*, Paris, L'Harmattan, Cahiers africains, n°97, pp. 131-155.

<sup>23</sup> Symocel, *Rapport des élections directes 2018 et indirectes 2019*, 2019 disponible sur <https://eisa.org/pdf/drc2019symocel.pdf>, consulté le 14 avril 2025. .

<sup>24</sup> Ithiel Batumike Mihigo, Aymar Nyenyezi Bisoka et Paterne Murhula Batumike, *op.cit.*



C'est sans doute pour essayer de résoudre ce problème évident que le législateur a prévu que « *le bureau de l'antenne de la Ceni délivre sur simple demande une copie certifiée conforme des procès-verbaux des différents bureaux de vote de la circonscription concernée aux mandataires des partis politiques, des candidats et aux observateurs dûment accrédités* »<sup>25</sup>.

En outre, l'usage de la MAV dans les bureaux de vote permet d'avoir, déjà à ces niveaux-là, une masse importante de données numériques ou numérisées pouvant être transmises et traitées rapidement et en temps réel tant au niveau des antennes et secrétariats exécutifs provinciaux qu'au niveau central de la Ceni, rendant ainsi inadaptées les procédures de transmission et traitement des résultats électoraux prévues pour le vote à bulletin papier. La réduction des délais de transmission et de traitement qui en découle est un avantage énorme dans l'apaisement des tensions dues au long suspens et dans la crédibilité des résultats. Cependant, les documents manuels qui priment, exigent selon la volonté du législateur, une transmission physique et une vérification au niveau d'un centre local de compilation des résultats (CLCR) avant d'être transmis au niveau central, une procédure qui prend beaucoup plus de temps, surtout au regard des infrastructures de transport impraticables et à l'inaccessibilité de certains sites de vote.

La réforme de la loi électorale de juin 2022 devait alors permettre de mieux encadrer juridiquement cette innovation. Elle a ainsi introduit la notion du mode de vote semi-électronique (articles 47, 55 et 67), avec pour ambition de lever les ambiguïtés du passé. Cependant, au lieu de clarifier, cette réforme a introduit une grave contradiction : s'agissant des résultats issus du dispositif électronique de vote et ceux dépouillés manuellement, en cas de divergence, les articles 47 et 67 de la loi électorale prévoient des solutions divergentes<sup>26</sup>. Le premier accorde à la Ceni le pouvoir de rectifier l'erreur après avoir procédé aux vérifications, alors que le second consacre plutôt la primauté des résultats compilés manuellement sur ceux agrégés par voie électronique. Cette dernière solution est celle qui était pourtant prévue par les mesures d'application de la loi électorale en 2018 s'agissant de l'usage des machines à voter. Il s'agit là d'un recul sur le plan juridique. Il explique d'ailleurs en grande partie pourquoi la Ceni continue de privilégier les données issues de la MAV en lieu et place des résultats compilés au niveau des CLCR.

Ainsi, en 2023, la Ceni a assumé ouvertement ne pas avoir tenu compte des résultats issus des CLCR. « *Il est tout aussi insoutenable de voir coexister des dispositions anachroniques avec des mesures modernes dans les textes légaux régissant l'organisation des élections en RDC. C'est le cas, par exemple, du fonctionnement des centres locaux de compilation des résultats qui est en déphasage avec l'exigence légale d'utiliser les moyens les plus rapides de transmission des résultats* », déclarait le président de la Ceni lors de la publication des résultats provisoires des élections législatives, le 14 janvier 2024. Cette démarche de la Ceni est problématique. En choisissant délibérément les dispositions à appliquer et celles à ignorer, la Ceni s'expose à l'arbitraire. Elle sape l'État de droit, brise la confiance des électeurs et accroît la confusion dans le processus électoral. La technologie électorale doit se conformer à la loi, et non l'inverse. Le juge constitutionnel congolais a été saisi contre cette utilisation des NTIC dans les élections en RDC en marge du cadre juridique.

<sup>25</sup> Article 61 alinéa 4 de la loi électorale.

<sup>26</sup> Groupe d'étude sur le Congo (GEC) et Ebuteli, *Élections à l'ère de Tshisekedi : un mauvais départ ?*, octobre 2022, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/fr/2022/10/18/les-elections-a-lere-de-tshisekedi-un-mauvais-depart/>, consulté le 26 novembre 2024.

## L'action du juge dans l'usage des technologies dans les élections en RDC

Si l'impartialité et la transparence des opérations électorales relèvent de la responsabilité de la Ceni, la régularité et la sincérité des élections incombent aux cours et tribunaux<sup>27</sup>. À ce titre, la Cour constitutionnelle et les autres juridictions ont été directement ou indirectement sollicitées sur des questions relatives à l'usage des technologies lors des élections. Dans les contentieux électoraux relatifs aux résultats des scrutins, les juridictions compétentes – administratives et constitutionnelle – ont rendu des décisions souvent contradictoires.

C'est notamment le cas au sujet du secret de vote où la Cour constitutionnelle a annulé une décision du Conseil d'État, estimant que celui-ci avait « *discriminé un candidat en annulant son élection alors qu'aucun élément objectif dans son arrêt n'a pu attester que les électeurs assistés ont pu voter pour ledit candidat* ». En revanche, lorsque des requêtes ont été introduites contre la constitutionnalité des solutions technologiques mises en œuvre par la Ceni, la Cour constitutionnelle a souvent refusé de statuer sur le fond, en invoquant des vices de forme relatifs à sa saisine.

### L'absence des décisions de la Cour constitutionnelle face aux remises en cause des NTIC dans les élections en RDC

En RDC, les questions juridiques liées aux technologies électorales ont été peu abordées par la justice. Entre 2005 et 2018, les cours et tribunaux n'ont été saisis que pour des irrégularités et faits pénaux commis lors de l'identification et l'enregistrement des électeurs, particulièrement les cas de poursuites pour enregistrements multiples détectés grâce à la biométrie<sup>28</sup>.

La première affaire emblématique concerne la requête introduite par Jean-Pierre Kabengele, qui contestait la constitutionnalité de l'introduction de la MAV en 2018 devant la Cour constitutionnelle. Dans son argumentaire, le requérant soutenait que « *la machine à voter imposée par la centrale électorale (...) ne trouvait sa source de légalité et de légitimité dans aucun texte* ». La Cour constitutionnelle n'a pas examiné le fond et a rejeté la requête, estimant que le requérant n'avait pas qualité pour la saisir.

En décembre 2022, une nouvelle requête portant sur les modalités de constitution du fichier électoral - a été introduite devant la Cour constitutionnelle<sup>29</sup>. Le panel des experts de la société civile y contestait la décision n°044/Ceni/AP/2022 du 26 novembre 2022 portant publication du calendrier du processus électoral 2022-2027. Sur les huit griefs reprochés à la Ceni, la partie requérante dénonçait notamment le prélèvement de l'iris sans habilitation légale et la violation de l'article 211 de la Constitution, plus précisément son alinéa 2, se rapportant aux missions de la Ceni notamment l'enrôlement des électeurs<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Exposé des motifs de la loi électorale n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

<sup>28</sup> Article 45 alinéa 1 point 3 de la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016.

<sup>29</sup> Arrêt R. Const. 1889 rendu le 12 mai 2023 par la Cour constitutionnelle sur requête du panel des experts de la société civile en annulation de la décision n°044/Ceni/AP/2022 du 26 novembre 2022 portant publication du calendrier du processus électoral 2022-2027 relatif aux élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales pour violation des articles 12, 211 et 227 de la Constitution et des articles 25 et 52 de la loi électorale.

<sup>30</sup> La Ceni est chargée de l'organisation du processus électoral, notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assure la régularité du processus électoral et référendaire.

Cependant, dans son arrêt rendu le 12 mai 2023, au lieu d'examiner le fond, là encore la Cour constitutionnelle a déclaré la requête irrecevable, estimant que le panel n'avait pas prouvé son existence juridique (absence de statuts ou d'acte constitutif) et que son représentant n'avait pas démontré sa qualité à agir au nom de la structure.

Il revient cependant de constater que si la décision de la Ceni était constitutive de violation de la loi ou d'excès de pouvoir, le Conseil d'État aurait dû également être saisi. Car, aux termes de l'article 85 de la loi de 2018 portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, la section contentieuse du Conseil d'État connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation pour violation de la loi (...), formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales (...).

Ces deux cas illustrent l'attitude fuyante mieux le déni de la Cour constitutionnelle, qui évite d'aborder le fond des controverses sur les fondements juridiques de l'usage des technologies dans les processus électoraux en RDC. Une telle posture entre en contradiction avec sa propre jurisprudence constante, à travers laquelle elle a consacré la recevabilité des requêtes introduites par des personnes sans qualité ou en violation des formalités<sup>31</sup>. En évitant d'y répondre, la Cour a contredit sa décision contenue dans l'arrêt R. Const. 0338 du 17 octobre 2016. Dans ledit arrêt, la Cour avait affirmé la possibilité d'un contrôle préventif, destiné à éviter que l'illégalité d'un acte d'organisation du scrutin n'entraîne l'annulation d'élections entières a posteriori<sup>32</sup>. Cette logique aurait pu justifier l'examen de la légalité des technologies électORALES avant leur usage.

Par ailleurs, dans leur démarche et plaidoyer en faveur de réformes légales électORALES en 2020-2021, un groupe de 13 députés nationaux et personnalités (G13) proposait que les résultats publiés dans le non-respect des textes soient annulés. Cette proposition n'avait cependant pas été retenue dans la version finale de la loi modifiant et complétant la loi électorale adoptée en 2022.

Dans d'autres pays, le juge électoral s'est montré plus audacieux. Au Brésil, face aux accusations de fraude par MAV lors des élections de 2022, la Cour suprême électorale, organe qui supervise les élections, avait affirmé que « *le système dispose d'une série de procédures pour sécuriser le vote* »<sup>33</sup> et avait donc confirmé la victoire du président Luiz Inácio Lula da Silva. De même, les dénonciations de l'opposition sur les défaillances du système de téléchargement des résultats<sup>34</sup> qui, selon elle, auraient permis « *la manipulation des bulletins de vote et des disparités dans les résultats des comptages manuels dans les bureaux de vote* », n'ont pas entraîné l'annulation des scrutins.

En revanche, ces accusations ont été à la base de l'annulation de l'élection présidentielle au Kenya en 2017<sup>35</sup> et au Malawi en 2019<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Voir arrêt R. Const. 1816 rendu par la Cour constitutionnelle en date du 18 novembre 2022 et arrêt R. Const. 089 rendu par la Cour Constitutionnelle en date du 15 septembre 2015.

<sup>32</sup> Arrêt R. Const. 0338 rendu par la Cour constitutionnelle en date du 17 octobre 2016, JORDC, 57e année, numéro spécial.

<sup>33</sup> J. Gragnani et J. Horton, « Brazil election : do voting machines lead to fraud? », *BBC*, 3 octobre 2022 disponible sur <https://www.bbc.com/news/63061930>, consulté le 22 novembre 2024.

<sup>34</sup> *Le Monde*, « Au Nigeria, la Justice rejette les requêtes de l'opposition contestant les résultats de l'élection présidentielle », 7 septembre 2023 disponible sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/09/07/au-nigeria-la-justice-rejette-les-requetes-de-l-opposition-contestant-les-resultats-de-l-election-presidentielle\\_6188227\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/09/07/au-nigeria-la-justice-rejette-les-requetes-de-l-opposition-contestant-les-resultats-de-l-election-presidentielle_6188227_3212.html) consulté le 31 octobre 2024.

<sup>35</sup> T. Stenius, « Au Kenya, les failles de la biométrie électorale », *Le Monde*, 23 mai 2022 disponible sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/05/23/au-kenya-enquete-sur-les-failles-de-la-biometrie-electorale\\_6127376\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/05/23/au-kenya-enquete-sur-les-failles-de-la-biometrie-electorale_6127376_3212.html), consulté le 31 octobre 2024.

<sup>36</sup> Cesar Creissels, « Au Malawi: la Cour suprême annule la réélection du "président Tipp-Ex" », *Le Figaro*, <https://www.lefigaro.fr/international/au-malawi-la-cour-supreme-annule-la-reelection-du-president-tipp-ex-20200205>, consulté le 27 mars 2025.

Dans les contentieux électoraux en RDC, les défaillances ou les procédures d'usage des technologies ont également été soulevées sans que le juge ne s'y intéresse et n'examine minutieusement les préoccupations des requérants.

Il y a lieu de se poser une autre question substantielle sur les connaissances et la perception que les hauts magistrats ont des technologies pour apprécier s'il n'y a pas lieu de renforcer aussi leur capacité, au-delà des aspects purement judiciaires, sur des notions des technologies électorales.

### **Les NTIC à la barre lors du contentieux électoral**

En 2019 et en 2024, la Cour constitutionnelle de la RDC a été appelée à se prononcer sur la régularité de la transmission des résultats par voie électronique, opérée via les MAV positionnées dans les BVD avant que les CLCR n'aient terminé leur travail de centralisation des résultats, comme l'exige la loi électorale. La réponse du juge a évolué entre ces deux scrutins.

En 2018, le juge s'était préoccupé de prouver que la procédure de transmission des résultats prévue par loi électorale avait été respectée. Dans son arrêt du 19 janvier 2019, la Cour note qu'*« il ressort des pièces versées au dossier que l'ensemble des résultats issus des BVD ont été centralisés, vérifiés et consolidés au niveau des 175 CLCR des antennes et consolidés à l'échelle de la circonscription qui est le territoire national. Les données ainsi consolidées en provenance des centres locaux de compilation ont été transmises par le biais des secrétariats exécutifs provinciaux suivant la procédure dictée par les dispositions de l'article 67 bis de la loi électorale »*<sup>37</sup>.

En revanche, la Cour s'est refusée en 2024 de rencontrer cette préoccupation, en se limitant à constater que le requérant n'avait pas démontré de lien entre le mode de dépouillement contesté et les résultats publiés par la Ceni qui auraient porté atteinte à la sincérité du scrutin<sup>38</sup>, et qu'aucune preuve établissait que la Ceni n'avait pas respecté la procédure de compilation prévue par la loi. Ceci apparaît comme un raccourci dangereux dénotant soit d'une paresse notoire du juge qui s'interdit de creuser autour d'une préoccupation légitime d'une partie, soit une négligence suspecte portant un grave coup à la transparence et la crédibilité de son œuvre.

Pourtant, plusieurs déclarations publiques avant et après la publication des résultats provisoires, du président de la Ceni, Denis Kadima, contredisent cette position du juge. Dès le 30 décembre 2023, il affirmait que les CLCR retardaient la publication des résultats<sup>39</sup>, et le 14 janvier 2024, il appelait le législateur à supprimer carrément ces structures, les jugeant *« en déphasage avec l'exigence légale d'utiliser les moyens les plus rapides de transmission des résultats »*.

Il ne fait donc l'ombre d'aucun doute que la Ceni a privilégié les résultats du dispositif électronique de vote à ceux dépouillés manuellement, contrevenant ainsi à ce qui avait été consacré en 2018 dans ses propres mesures d'application de la loi électorale et, finalement, inséré directement dans la loi en 2022.

<sup>37</sup> Arrêt RCE 001/PR.CR rendu par la Cour constitutionnelle en date du 19 janvier 2019, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/400bcf2f-07ff-4863-995c-d01f0ca88d52>

<sup>38</sup> Arrêt RCE 014/PR.CR rendu par la Cour constitutionnelle en date du 9 janvier 2024, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/994e5ad5-d520-4ca3-8e51-b9520fc9c87f>

<sup>39</sup> *Actualite.cd*, « Denis Kadima n'attend pas : "le CLCR a tendance à nous retarder" », 30 décembre 2023, disponible sur <https://actualite.cd/2023/12/30/denis-kadima-nattend-pas-le-clcr-tendance-nous-retarder>, consulté le 19 novembre 2024.

## La Cour Constitutionnelle n'a pas été suffisamment vigilante sur la protection du secret de vote.

---

L'alinéa 4 de l'article 67 de la loi électorale prévoit qu'« *en cas de vote semi-électronique, les résultats compilés manuellement l'emportent sur ceux agrégés par la voie électronique. Ils sont les seuls pris en compte pour la proclamation des résultats du scrutin* ».

En choisissant de ne pas s'assurer que la Ceni a respecté la loi, la Cour constitutionnelle a raté une occasion importante d'assurer le contrôle de la régularité de l'usage des technologies dans les élections en RDC. Elle a également renoncé à clarifier l'ensemble du processus de déroulement du vote, du dépouillement et de la publication des résultats, alors que ces étapes sont aujourd'hui profondément influencées par les outils technologiques.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle n'a pas suffisamment été vigilante sur la protection du secret de vote, notamment avec l'usage généralisé de la MAV ou DEV dans un contexte de faible maîtrise des outils informatiques par une partie de l'électorat préconisant un besoin élevé d'assistance des électeurs dans l'isoloir.

Les élections générales directes de 2023 et indirectes de 2024 ont été marquées par une multiplication des cas d'assistance électorale et la présence quasi générale d'un agent électorale (en plus de cinq agents légalement prévus). Dédié à veiller au bon fonctionnement des machines à voter dans la plupart des bureaux de vote, cet agent de plus s'est volontairement comporté en accompagnateur permanent des électeurs dans l'isoloir, menaçant ainsi la confidentialité du vote. Ces pratiques, qui constituent des précédents graves presque institutionnalisés par la Ceni, portent gravement atteinte à l'intégrité du vote et à la libre expression du suffrage par chaque électeur. Elles auraient dû faire l'objet d'un examen approfondi par les juridictions compétentes et être sévèrement sanctionnées.

### Quand le secret de vote ne résiste pas à la technologie

En 2022, la Cour d'appel de Kisangani et le Conseil d'État ont successivement annulé l'élection de Tony Kapalata, proclamé provisoirement élu au second tour grâce au critère de l'âge après une égalité de voix avec sa concurrente, Madeline Nikomba. Les deux juridictions ont estimé qu'il avait bénéficié de la voix d'une personne qui n'avait plus qualité d'électeur au moment du scrutin. Une telle déduction remet en cause le secret de vote : même si l'électeur en question avait effectivement voté, rien ne prouve qu'il aurait choisi le candidat proclamé élu. En fondant leur décision sur une présomption de vote en faveur du vainqueur, les juges ont ainsi jeté un doute sur la capacité de la machine à garantir le secret du vote.

Dans une affaire similaire survenue dans la province du Kongo Central, un candidat a saisi les juridictions compétentes pour violation de l'article 58 de la loi électorale<sup>40</sup>, dénonçant l'assistance de cinq députés provinciaux par un agent technicien de la Ceni, accompagné - d'autres députés proches de son adversaire, Grâce Bilolo, afin d'influencer leur vote alors qu'ils n'étaient pas dans l'impossibilité d'exprimer leur choix seuls. Le candidat contesté, appuyé par la Ceni, a défendu la présence de ce technicien comme une mesure préventive contre une éventuelle panne du DEV. La Cour d'appel de Matadi lui a donné raison, en confirmant les résultats provisoires publiés.

---

<sup>40</sup> L'article 58 de la loi électorale stipule : « *L'électeur qui se trouve dans l'impossibilité d'effectuer seul l'opération de vote a le droit de se faire assister par toute personne de son choix ayant la qualité d'électeur. Tout électeur ayant porté assistance à un autre électeur ne peut communiquer le choix fait par ce dernier* ».

Mais, saisi en appel, le Conseil d'État a annulé cette élection. Il a souligné que la Ceni et le candidat proclamé élu « [avaient] *reconnu l'assistance des électeurs par un agent de la Ceni qui remettait une pièce (bulletin de vote) alors que ni l'article 58 de la loi électorale, encore moins l'article 68 des mesures d'application ne lui donne ce pouvoir* », et dont l'intervention pouvait influencer le choix électoral. En retranchant les cinq voix litigieuses, la personne élue avec 23 voix se retrouvait sous le seuil de la majorité absolue (21 voix), rendant nécessaire un second tour, conformément à l'article 159 de la loi électorale<sup>41</sup>. Cette constance du Conseil d'État, comme dans l'affaire Kapalata, a été remise en cause par la Cour constitutionnelle, qui a annulé la décision et confirmé l'élection de Grâce Bilolo. Elle a jugé qu'« *aucun élément objectif de l'arrêt [du Conseil d'État] n'a pu attester que les cinq députés assistés ont porté leur choix sur le requérant* ».

Elle a ajouté : « *L'assistance d'un électeur, conformément à l'article 58 de la loi précitée, ne peut en aucun cas constituer une irrégularité du scrutin, pouvant altérer et corrompre les résultats du vote. De ce fait, elle considère que cette décision a fait, au préjudice du requérant, une application discriminatoire de l'article 75 alinéa 2 de la loi électorale* ».

Cette décision de la Cour constitutionnelle semble conforter la Ceni et renforcer la crédibilité de la MAV, tout en faisant abstraction des faits concrets soulevés, notamment l'encadrement partisan des électeurs assistés et la présence permanente non légale d'un agent technique dans l'isoloir qui veille à la fonctionnalité et bonne utilisation des MAV, violant ainsi le secret de vote et la liberté de vote des électeurs. En tolérant de telles pratiques, la Cour constitutionnelle laisse émerger l'idée selon laquelle l'outil technologique est un moyen pour contourner la liberté du choix des électeurs dans un contexte marqué par la corruption des électeurs.

Au bout du compte, l'on constate que le juge électoral s'est peu soucié de la légalité et de la régularité de l'introduction et de l'usage des technologies dans les processus électoraux en RDC. Cette posture de retrait du juge est d'abord liée à des considérations politiques. Plusieurs juridictions, et plus particulièrement la Cour constitutionnelle, ont systématiquement — sauf rare exception — statué dans le sens de la Ceni, au nom de la stabilité des institutions ou du respect des délais d'organisation des élections<sup>42</sup>.

Ensuite, il convient de relever le déficit des compétences techniques des juges pour appréhender pleinement les implications des technologies sur la sincérité des scrutins, notamment en ce qui concerne leurs risques, leurs failles ou leur vulnérabilité potentielle à la manipulation. Il est vrai qu'il est difficile sinon impossible de doter le juge de toutes les compétences techniques nécessaires, mais qu'il lui soit au moins exigé de requérir les services d'une expertise technique avérée indépendante susceptible de l'éclairer dans son rôle de contrôle du travail de la Ceni. Or, en s'abstenant d'un contrôle préventif sur l'introduction des technologies, ou en négligeant d'examiner leurs effets concrets sur les résultats publiés, les juridictions contribuent à fragiliser la légitimité des institutions élues. Elles renoncent ainsi à leur rôle de dernier rempart pour les parties prenantes face à l'arbitraire du pouvoir organisateur des élections.

<sup>41</sup> Arrêt REA 421 rendu le 20 mai 2024 par le Conseil d'État dans l'affaire opposant le regroupement politique Action des alliés et Union pour la nation congolaise, A/A-UNC en sigle et Nkungia Masuangi Bilolo Grâce dans le contentieux des résultats de l'élection des gouverneur et vice-gouverneur de la province du Kongo central.

<sup>42</sup> Ebuteli et GEC, *Enrôlement des Congolais de l'étranger : la Ceni a-t-elle eu raison de saisir la Cour constitutionnelle ?* Note d'analyse 1, mars 2023, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/notes/enrolement-des-congolais-de-l-etranger-la-ceni-a-t-elle-eu-raison-de-saisir-la-cour-constitutionnelle>, consulté le 23 mars 2025.



Les juges sont pourtant les gardiens de la légalité et la régularité des activités électorales<sup>43</sup>. Ces deux principes font partie des conditions majeures de validité d'un scrutin et de crédibilité des résultats électoraux. Le principe de la légalité exige que toute action des autorités publiques soit conforme aux textes. Il concrétise l'État de droit et prémunit contre l'arbitraire et l'oppression : les autorités publiques ne peuvent agir que lorsqu'elles ont reçu compétence et selon les règles de forme et de fond qui s'imposent à elles<sup>44</sup>. Quant au principe de la régularité, il renvoie à la conformité aux exigences de forme prescrites par ces textes<sup>45</sup>.

En conséquence, en l'absence de la légalité et de la régularité, il y a un excès de pouvoir que le juge, en particulier administratif, à l'autorité de sanctionner par l'annulation<sup>46</sup>. En matière de résultats électoraux, une telle annulation n'est toutefois pas automatique. Elle ne survient que dans la mesure où l'irrégularité a eu une incidence notable sur la présentation finale des résultats.

## Conclusion et recommandations pratiques

Les NTIC apportent certes une solution à certains problèmes rencontrés dans l'organisation des élections dans plusieurs pays. Mais leur acceptation demeure difficile au sein de l'opinion publique. Plusieurs raisons expliquent cette réticence autour de l'introduction des technologies dans les scrutins : perception d'un affaiblissement du pouvoir de contrôle citoyen, restriction de la liberté de vote des électeurs, risque de compromission du secret de vote, atteinte potentielle aux droits des électeurs, etc<sup>47</sup>.

Avec ces risques potentiels, il est « *impératif que l'introduction des nouvelles technologies soit régie par des règles claires et ne contrevienne pas aux lois existantes* »<sup>48</sup>.

Or, dans plusieurs cas, l'introduction des NTIC fait souvent face à deux problèmes juridiques majeurs : d'une part, une législation incomplète ou obsolète ; d'autre part, l'absence de standards nationaux cohérents et applicables. Face aux standards internationaux et bonnes pratiques en matière électorale, les commissions électorales disposent souvent d'une marge de manœuvre, de choisir — ou non — de s'y conformer. Dans de nombreux pays où les NTIC ont été intégrées, soit de nouvelles réglementations ont été adoptées, soit les textes existants ont été adaptés pour intégrer ces innovations<sup>49</sup>. En RDC, un encadrement juridique plus rigoureux s'impose pour éviter que les considérations pratiques ou budgétaires ne relèguent au second plan les principes fondamentaux de transparence, de sincérité et de respect des droits des électeurs.

À ce titre, au-delà du contrôle administratif ou technique, le juge doit jouer pleinement son rôle de garant des libertés fondamentales, en assurant un contrôle effectif de la régularité et de la conformité de l'usage des technologies. Cela suppose également un renforcement de ses capacités à comprendre les implications techniques et juridiques des innovations électorales. Il doit avoir la possibilité de recourir aux avis éclairés des experts avérés, indépendants et assermentés.

<sup>43</sup> Exposé des motifs de la loi électorale.

<sup>44</sup> Olivier Nay, *Lexique de science politique*, 4e édition, 2017, p.880.

<sup>45</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> édition, 2018, p.1870.

<sup>46</sup> Olivier Nay, *Op. Cit.*, p.880.

<sup>47</sup> Axel Lefebvre, « Vote électronique : éléments juridiques pour une question démocratique » in *Revue Ubiquité, Droit des technologies de l'information*, 2003, pp.44-47.

<sup>48</sup> Ebuteli, *De la biométrie à la machine à voter. Les leçons de deux décennies de l'usage des technologies dans les élections en RDC*, 2024, p.15 disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/379bf7f1-9180-43b9-aca6-7d11654a1595>, consulté le 14 avril 2025.

<sup>49</sup> Axel Lefebvre, *Op.cit.*, p. 43.

La note d'analyse a démontré qu'en l'absence d'un cadre juridique solide, et face aux multiples insuffisances juridiques de l'usage des technologies dans les élections en RDC, le juge congolais n'a pas su — ou voulu — asseoir une jurisprudence structurante sur l'usage des technologies dans les scrutins. Les décisions d'irrecevabilité prononcées à l'encontre d'actions citoyennes contestant les modalités d'introduction de certaines innovations représentent autant d'opportunités ratées pour contribuer à la régulation juridique du secteur, comme cela a été le cas dans d'autres pays.

En outre, les prises de position contradictoires sur le secret du vote ou la transmission des résultats soulignent les incertitudes persistantes et les fragilités du cadre actuel.

Au regard de ce qui précède, cette note d'analyse formule les recommandations suivantes :

**Encadrement juridique :**

- Subordonner explicitement l'introduction des technologies électorales au respect du cadre constitutionnel et légal, notamment en matière de protection des droits fondamentaux, de sécurité des données et de confidentialité du vote ;
- Limiter le pouvoir réglementaire de la Ceni aux seuls aspects opérationnels, en excluant toute possibilité de déroger aux dispositions légales. Toute disposition réglementaire innovante ou interprétative devrait être notifiée formellement au Parlement ou aux juridictions compétentes ;
- Soumettre les textes réglementaires de la Ceni à un contrôle effectif, qu'il soit parlementaire ou juridictionnel (Cour constitutionnelle ou Conseil d'État), afin d'éviter un pouvoir normatif abusif et unilatéral sans contrepoids ;
- Exiger aux parlementaires et juges de recourir aux services nécessaires d'un expert indépendant pour obtenir des avis contradictoires indépendants susceptibles de les éclairer davantage ;
- Exiger de la Ceni le respect strict des procédures légales de traitement et de transmission des données électorales, notamment pour les listes électorales et les résultats des scrutins.

**Rôle du juge :**

- Instaurer un mécanisme de contrôle juridictionnel préventif et obligatoire, confié aux juridictions administratives en général et au Conseil d'État en particulier, pour toute nouvelle technologie introduite dans le processus électoral ;
- Prévoir dans la loi électorale la nullité automatique des actes pris en violation du cadre juridique applicable aux technologies électorales, afin de renforcer l'effet dissuasif ;
- Encourager le juge électoral à tirer toutes les conséquences en cas d'irrégularité grave liée à l'usage des technologies, y compris l'annulation partielle ou totale du scrutin lorsque la sincérité des résultats est compromise.

**Formation des magistrats :**

- Renforcer les capacités techniques des juges en matière de technologies électorales, en intégrant dans leur formation continue des modules spécialisés sur l'impact juridique, politique et opérationnel des innovations technologiques ;
- Clarifier la responsabilité des magistrats dans le contrôle de la régularité et de la légalité des innovations électorales, afin d'éviter une jurisprudence fluctuante ou politiquement influencée.

SÉRIE  
Technologies et élections en RDC  
Contexte

Depuis décembre 2023, Ebuteli mène des recherches sur l'usage des technologies dans les processus électoraux en République démocratique du Congo (RDC). Organisées dans le cadre du projet intitulé « *S'approprier les technologies pour imposer la transparence aux organes chargés des élections en RDC* », ces recherches visent à comprendre les lacunes et défis au niveau des connaissances sur l'usage des technologies dans les processus électoraux en RDC. Après un atelier de conceptualisation axé sur l'état des lieux de l'usage des technologies dans les élections en RDC de 2005 à ce jour, un rapport a été rédigé et publié. Intitulé « *De la biométrie à la machine à voter : analyse de deux décennies d'innovations technologiques dans les élections en RDC* », cette étude présente les technologies utilisées depuis 2005 dans les principales opérations électorales en RDC, les raisons de leur adoption, leurs limites, les leçons tirées de leur utilisation et des recommandations.

Les différents aspects mentionnés dans ce rapport ont fait l'objet d'un approfondissement pour une meilleure compréhension des enjeux et défis liés à l'usage des technologies dans les élections en RDC. Publiée en décembre, la première note<sup>50</sup> examine la méfiance accrue sur l'introduction des technologies électorales, particulièrement la MAV, et propose des pistes concrètes pour renforcer l'adhésion des parties prenantes aux technologies électorales.

La deuxième<sup>51</sup> note d'analyse, publiée le 15 janvier, insiste sur la nécessaire mise en place d'audits pré et post-électoraux indépendants des matériels et des logiciels mis en œuvre ainsi que sur un alignement des processus électroniques sur les standards internationaux existants, afin de gagner la confiance des parties prenantes.

Publiée le 21 janvier, la troisième<sup>52</sup> note d'analyse explore le rôle fondamental du fichier électoral dans les processus électoraux en Afrique.

La quatrième note<sup>53</sup> d'analyse s'adresse aux parties prenantes du processus électoral engagées dans la promotion et la protection des droits des électeurs face à l'usage croissant des technologies électorales en RDC. Elle identifie les droits exercés et ceux ignorés dans ce contexte, tout en proposant des mécanismes pour leur garantie et leur promotion.

<sup>50</sup> Ebuteli, *Technologies électorales en RDC : comment bâtir la confiance des parties prenantes*, 5 décembre 2024, Note d'analyse 1, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/2663fcda-9335-4219-adaf-efeed4494791>.

<sup>51</sup> Gérard Gerold et Mathieu Mérino avec Damien Kapay, *Vote électronique en RDC : comment éviter l'échec des prochaines élections ?*, 15 janvier 2025, Note d'analyse 2, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/765bb131-32c3-4c2d-ae1d-3873a44bc6d6>.

<sup>52</sup> Georges Macaire Eyenga et Ithiel Batumike, *Quelle crédibilité pour un fichier électoral sans registre complet de la population ?*, 21 janvier 2025, Note d'analyse 3, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/44518bef-bb71-4499-a028-4be7d551c27a>.

<sup>53</sup> Jean-Baptiste Ndundu George et Joël Mobeka, *Technologies électorales en RDC : progrès ou menace pour les électeurs ?*, 8 avril 2025, Note d'analyse 4, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/02fc57bf-9133-47dc-89d6-dd5a3b88f640>.

Cette note d'analyse soutient que le cadre juridique de l'usage des technologies dans les élections en RDC reste en chantier, que les grandes innovations (biométrie, MAV) n'ont pas toujours été intégrées de manière cohérente dans la loi, et que le juge n'a pas exercé un contrôle suffisant. Cette attitude ouvre la voie à une instrumentalisation des technologies au détriment de la transparence électorale. Ebuteli s'engage ainsi à fournir des analyses rigoureuses et des recommandations pratiques pour améliorer la gouvernance électorale en RDC.

---

### **À propos**

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

Site web : <https://ebuteli.org>

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](https://twitter.com/ebuteli)

---