

Scrutins sous contrôle

La Cour constitutionnelle face aux pressions politiques

Entre nominations controversées, décisions orientées par des intérêts politiques et insuffisance de moyens financiers, la Cour constitutionnelle a montré ses limites dans sa mission de garantir l'impartialité et la régularité des scrutins en RDC. Cette note thématique, première d'une série, analyse comment ces facteurs influencent les décisions judiciaires et mettent en péril la confiance des parties prenantes, soulignant la nécessité de réformes pour restaurer son intégrité.

Auteur
Ebuteli

Ces dernières années et, surtout, lors des derniers examens de contentieux électoraux, la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo (RDC), censée être le garant de l'intégrité et de la régularité du processus électoral, a montré, une nouvelle fois¹, des signes évidents de politisation, compromettant son indépendance. Dès 2020, la nomination et la prestation de serment de trois juges ont été au cœur d'une véritable bataille entre le président Félix Tshisekedi et son prédécesseur, Joseph Kabila. Ce bras de fer a révélé la course entre ces deux coalisés au contrôle politique de la Cour constitutionnelle, précipitant la rupture de la coalition entre le Front commun pour le Congo (FCC, plateforme politique autour de Kabila) et le Cap pour le changement (Cach) de Tshisekedi.

Compte-tenu du rôle essentiel que joue la Cour constitutionnelle dans la stabilité des institutions, la protection des droits fondamentaux et de l'État de droit, la Constitution et la loi organique portant organisation et fonctionnement de cette instance ont pourtant institué des procédures claires pour l'accès et l'exercice au statut particulier de membre de la Cour constitutionnelle. Bien que le président de la République nomme tous les membres, il n'en désigne que trois. Les six autres le sont par le Parlement (3) et le Conseil supérieur de la magistrature (3). Les profils de ceux-ci sont par ailleurs diversifiés, alliant expertise dans les domaines juridique, politique, administratif et forte expérience d'au moins 15 ans. Les juges constitutionnels sont également inamovibles, l'ordonnance fixant leur statut particulier interdit leur nomination à des fonctions incompatibles avant l'échéance de leur mandat.

¹ Groupe d'étude sur le Congo (GEC), RDC : les élections de tous les dangers. Note 1 : La politisation des institutions chargées du processus, octobre 2018, disponible sur https://s44308.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/10/CRG_Final_high-res.pdf

En dehors du décès, de la démission, de l'incapacité, le départ du juge constitutionnel est conditionné par l'échéance de son mandat ou son remplacement sur tirage au sort durant les six premières années suivant l'installation de la Cour². Or, les politiques ont contourné ces dispositions depuis la mise en place de la Cour constitutionnelle en 2015. Les membres de la Cour constitutionnelle, lorsqu'ils n'étaient pas contraints de démissionner, ont été nommés à des fonctions incompatibles.

Mouvements de départs à la Cour constitutionnelle depuis 2015

N°	Membre de la Cour constitutionnelle	Mode de départ	Contexte
1	Emmanuel-Janvier Luzolo Bambi Lesa	Nomination à une fonction incompatible	Juste avant l'installation effective de la Cour.
2	Félix Vunduawe te Pemako	Nomination à une fonction incompatible	Refus de siéger dans l'affaire du report des élections en 2016.
3	Louis Esambo Kangashe	Démission (forcée)	Refus de siéger dans l'affaire du report des élections en 2016.
4	Eugène Banyaku Luape	Démission (forcée)	Refus de siéger dans l'affaire du report des élections en 2016.
5	Benoît Lwamba	Démission	Confrontation FCC-CACH.
6	Noël Kilomba	Nomination à une fonction incompatible	Confrontation FCC-CACH.
7	Jean Ubulu	Nomination à une fonction incompatible	Confrontation FCC-CACH.
8	Dieudonné Kaluba	Tirage au sort (controversé)	Arrêt d'incompétence dans l'affaire Matata.
9	Évariste-Prince Funga	Tirage au sort (controversé)	Arrêt d'incompétence dans l'affaire Matata.
10	Polycarpe Mongulu	Décès	2022.
11	Kalonda Kele Oma Yvon	Décès	2018.

² L'article 6 de la loi de 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle stipule : « Le mandat des membres de la Cour est de neuf ans. Il n'est pas renouvelable. La Cour est renouvelée par le tiers tous les trois ans. Lors des deux premiers renouvellements, il est procédé au tirage au sort du membre sortant par groupe pour les membres initialement nommés. » C'est ainsi que les neuf premiers juges de la Cour constitutionnelle ont prêté serment le 4 avril 2015 pour un mandat de neuf ans, réparti de manière différenciée à trois, six et neuf ans : Félix Vunduawe Te Pemako, Jean-Pierre Mavungu Mvumbi-di-Ngoma (en remplacement d'Emmanuel-Janvier Luzolo Bambi, nommé en juillet 2014 mais devenu entretemps conseiller spécial du chef de l'État chargé de la bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux), Eugène Banyaku Luape, Jean-Louis Esambo, Benoît Lwamba Bindu, Corneille Wasenda N'Songo, Évariste Prince Funga Molima, Yvon Kalonda Kele et Noël Kilomba Ngozi Mala.

Par ailleurs, après une procédure controversée organisée en mai 2022 visant à renouveler le tiers de la composition de la Cour constitutionnelle³ Dieudonné Kaluba, président de cette haute juridiction, nommé juge constitutionnel en juillet 2020 et élu président par ses pairs en avril 2021, a été remplacé à l'issue d'un tirage au sort opaque.

Le résultat de ce tirage au sort avait été révélé bien avant par plusieurs sources, notamment *Jeune Afrique*⁴. Il serait alors reproché à Kaluba tantôt la corruption⁵, tantôt une trop grande indépendance dans la prise, notamment dans l'arrêt d'incompétence de la Cour concernant l'affaire Matata Ponyo. Selon *Jeune Afrique*, cette affaire, impliquant l'ancien Premier ministre dans la « *débâcle du projet agro-industriel de Bukanga Lonzo* », a été un « *point de discorde* » majeur entre Kaluba et le président Tshisekedi.

En théorie pourtant, le tirage au sort est une mesure prévue pour tempérer la politisation et assurer une rotation régulière des juges. Cependant, dans ce cas précis, la rapidité et l'opacité de la procédure laissent penser que des considérations politiques ont prévalu sur les principes juridiques. D'autant que, pour les acteurs politiques, manipuler la composition de la Cour constitutionnelle permet de s'assurer que les décisions de cette instance leur seront favorables, notamment en ce qui concerne les contentieux électoraux.

Au mois de mai 2022, un autre conflit s'était déclaré entre Christophe Mboso, alors président de l'Assemblée nationale, et Modeste Bahati, président du Sénat, au sujet du remplacement de Polycarpe Mongulu T'apangane, un juge constitutionnel décédé qui relevait du quota parlementaire. Les deux hommes, transfuges du camp Kabila désormais au cœur du pouvoir de Tshisekedi, cherchaient à accroître leur influence en vue des élections de 2023 et à s'assurer de disposer de relais à la Cour constitutionnelle en désignant un juge de leur choix.

Bahati a fait le premier pas en amenant le Sénat à proposer le sénateur Louis Mbonga Magalu pour le poste, arguant que c'était au Sénat de choisir le remplaçant d'un juge constitutionnel décédé qui fut sénateur. Mboso, cependant, a réagi en soutenant une contre-proposition via un groupe de députés de Mongala, province d'origine du juge décédé, en portant son choix sur un député de la même province⁶. Mboso a finalement concédé que le remplaçant devait provenir du Sénat mais a refusé de s'aligner sur le choix de Bahati, préférant le sénateur Dieudonné Mandza Andie. Ce dernier est finalement sorti victorieux après le désistement du candidat de Bahati. Ces conflits internes au Parlement mettent en évidence clairement à quel point la nomination des juges constitutionnels devient un espace de compétition politique au sein de la coalition au pouvoir.

³ Joshua Walker, « Renouvellement de la Cour constitutionnelle: retour sur une procédure contestée », 9 mai 2022, *GEC/Ebuteli*, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/podcasts/renouvellement-de-la-cour-constitutionnelle-en-rdc-retour-sur-une-procedure-contestee>

⁴ Voir à ce sujet *Ebuteli et GEC*, « Renouvellement de la Cour constitutionnelle: retour sur une procédure contestée », 13 mai 2022, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/podcasts/renouvellement-de-la-cour-constitutionnelle-en-rdc-retour-sur-une-procedure-contestee> ; *Jeune Afrique*, « RDC : Félix Tshisekedi écarte Dieudonné Kaluba de la Cour constitutionnelle », 10 mai 2022, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1345105/politique/rdc-felix-tshisekedi-veut-remplacer-dieudonne-kaluba-a-la-cour-constitutionnelle/#:~:text=%C2%AB%20Si> ; *RFI*, « À la Une: ça bouillonne à la Cour constitutionnelle, Kaluba, un départ controversé », 14 mai 2022, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/la-une-de-la-presse-cette-semaine-%C3%A0-kinshasa/20220514-%C3%A0-la-une-%C3%A7a-bouillonne-%C3%A0-la-cour-constitutionnelle-kaluba-un-d%C3%A9part-controvers%C3%A9>

⁵ *Actualite.cd*, « RDC : Matata à la rescousse de Kaluba », 11 mai 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/05/11/rdc-matata-la-rescousse-de-kaluba>

⁶ *Radio Okapi*, « Le journal : désignation du juge de la Cour constitutionnelle, Mboso et Bahati divisés », 24 mai 2022, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2022/05/24/actualite/revue-de-presse/le-journal-designation-du-juge-de-la-cour-constitutionnelle>

Comme le montrent les deux infographies ci-dessous, à la veille des élections de 2023, la composition de la Cour constitutionnelle a confirmé une dynamique de caporalisation politique. Malgré une certaine influence persistante de Kabila, avec quatre juges en place nommés durant son mandat, l'actuel président Tshisekedi a réussi à réorienter la Cour en sa faveur, avec cinq des neuf juges nommés depuis son arrivée au pouvoir en 2019. Cette réorientation, facilitée par des nominations via le Conseil supérieur de la magistrature et le Parlement, souligne la volonté de chaque camp de consolider son pouvoir en plaçant des juges fidèles et illustre l'importance stratégique de la Cour dans le contexte électoral.





Décisions orientées et indépendance compromise

Cette place capitale de la Cour constitutionnelle dans le processus électoral transparaît dans ses décisions, parfois controversées. Par exemple, un mois avant les élections du 20 décembre 2023, cette instance a été saisie par un collectif de candidats à la présidentielle pour corriger les irrégularités du processus électoral.

Parmi eux, Martin Fayulu, Denis Mukwege, Floribert Anzuluni, Théodore Ngoy, Nkema Liloo et Jean-Claude Baende ont critiqué la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) pour plusieurs manquements⁷. Ils reprochaient à son président, entre autres, de ne pas avoir programmé de concertation avec les candidats à la présidentielle, de disposer d'un fichier électoral non fiable et de ne pas avoir publié les listes des électeurs ni la cartographie électorale.

La Cour a certes déclaré la requête recevable mais l'a qualifiée de non fondée, ce qui est questionnable puisque les différents motifs invoqués par les requérants semblaient effectifs. Cette décision semble également révéler une volonté des juges constitutionnels de respecter, coûte que coûte et en harmonie avec la Ceni, les délais constitutionnels pour l'organisation des scrutins⁸. Accéder à la requête des candidats requérants risquait de reporter la tenue des élections, ce qui ne correspondait pas non plus aux calculs de Tshisekedi, président sortant. En ce moment-là, l'opposition peinait à se mettre d'accord sur une candidature commune face à Tshisekedi dans un scrutin à un tour et le temps pressait.

D'autres décisions de la Cour interrogent aussi sur la rigueur dans le traitement des requêtes. Lorsque la Ceni a publié, le 19 octobre 2023, la liste provisoire des candidats déclarées recevables et irrecevables à l'élection présidentielle, les juges constitutionnels ont été saisis par 12 requêtes. Parmi elles, celles de Seth Kikuni, Noël Tshiani, Henock Ngila et Joelle Bile, ont suscité le plus d'intérêt et ont été fortement médiatisées.

Seth Kikuni, qui rejoindra plus tard l'opposant et candidat Moïse Katumbi, contestait la candidature de Tshisekedi, notamment pour défaut de qualité et d'intérêt ainsi que l'« *intérêt pirate* » et la fraude. Selon lui, le candidat-président sortant a illicitement et illégalement modifié son identité en joignant « *Antoine* » à son prénom, ce qui viole les dispositions de l'article 56 du code de famille qui prescrit l'immutabilité de l'ordre de la déclaration des éléments du nom et son orthographe. Pour la Cour, cette requête est recevable mais non fondée : « *L'immutabilité soulevée par Monsieur Seth Kikuni ne crée aucune confusion sur la personne d'autant plus qu'il s'agit de la même personne candidat élu président en 2018 et candidat en 2023*⁹. »

De son côté, Noël Tshiani s'attaquait, lui, à Katumbi. Il alléguait que lors de l'obtention de son certificat de nationalité, l'ancien et dernier gouverneur de la province du Katanga détenait une nationalité autre que la nationalité congolaise. Celle-ci étant « *une et exclusive*¹⁰ », la candidature de Katumbi devait être rejetée. Requête recevable mais non fondée. Par contre, la Cour a répondu favorablement aux requêtes de Henock Ngila et de Joëlle Bille qui reprochaient à la Ceni de ne pas avoir réceptionné leurs candidatures en raison de problèmes de paiement de caution exigée.

⁷ Yvette Ditshima, « RDC : six candidats président de la République prêts à saisir la Cour constitutionnelle face aux 'irrégularités' du processus électoral », 23 novembre 2023, *Infos.cd*, disponible sur <https://infos.cd/actualite/elections/rdc-six-candidats-president-de-la-republique-prets-a-saisir-la-cour-constitutionnelle-face-aux-irregularites-du-processus-electoral-1/35331/>, 8 février 2024.

⁸ Ebuteli, *À quelles conditions le respect des délais constitutionnels est-il important ?*, 19 juin 2023, Note d'analyse, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/notes/a-quelles-conditions-le-respect-des-delaix-constitutionnels-est-il-important>, consulté le 8 février 2024.

⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n°RCE 009/PR du 1er novembre 2023.

¹⁰ Dans son alinéa premier, l'article 10 de la Constitution congolaise dispose : « *La nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec aucune autre.* »

En effet, « *dès lors que le requérant a produit au dossier la preuve du paiement du cautionnement, il ne peut lui être imputé la défaillance de l'administration électorale qui n'a pas prévu la possibilité pour les candidats de s'acquitter des frais de cautionnement même par un transfert bancaire à partir de l'étranger* », estimait alors la haute juridiction dans le dossier du premier¹¹. La même « *défaillance* » de la Ceni a également été évoquée dans l'arrêt relatif à la requête de la seconde¹².

Il en ressort que, dans le traitement de ces différents contentieux, la Cour n'a recalé aucun candidat initialement retenu par la Ceni et semble avoir rendu des décisions conformes aux dispositions légales. De plus, son interprétation large et souple des dispositions légales a permis de réintégrer les candidatures de Ngila et Bille écartées par la Ceni, consolidant ainsi le droit politique fondamental d'être éligible, et garantissant l'inclusivité du processus électoral. Néanmoins, cette prise de position de la Cour renforce l'hypothèse selon laquelle ses décisions s'alignent très souvent sur les positions de la Ceni et, surtout, sur les stratégies de l'Union sacrée de la nation (USN), coalition politique autour du président Tshisekedi, qui pariait sur l'incapacité de l'opposition politique à se fédérer pour éviter une multitude de candidatures dans un scrutin présidentiel à un tour¹³. Ce qui questionne l'indépendance de la Cour.

Par ailleurs, la publication des résultats provisoires de l'élection présidentielle par la Ceni, désignant provisoirement élu président de la République, Félix Tshisekedi, avec 73,34 % des suffrages, a également été contestée. Le candidat Théodore Ngoy, l'un des deux demandeurs, par exemple, portait des griefs suivants à l'encontre de la Ceni : « *Non publication des listes des électeurs comme le prévoit la loi* », « *publication du nombre inexacte des électeurs enrôlés* », « *permission donnée aux électeurs possédant des cartes illisibles de voter* », « *absence des témoins dans certains bureaux de vote* », « *remise des bulletins de vote à certains candidats* », « *prorogation du jour et des heures du vote au mépris de la loi* », « *détention des matériels de vote par des candidats* ».

Dans son arrêt rendu dans ce contentieux¹⁴, la Cour a corrigé les résultats provisoires. Contrairement à la Ceni, qui affirmait que les cas de fraudes et autres irrégularités n'avaient concerné que les législatives nationales et provinciales¹⁵, la Cour a étendu les effets de l'annulation des législatives dans certaines circonscriptions¹⁶ aux résultats de la présidentielle. Cependant, cette décision a plutôt rectifié à la hausse les suffrages exprimés au profit du candidat Tshisekedi, les portant à 73,47 %. La prise en compte de ces cas de fraude et irrégularités a été partielle.

La Cour n'a pas examiné l'impact des suffrages annulés de 82 candidats députés nationaux dans diverses circonscriptions, ni des autres cas rapportés par les missions d'observation électorale.

¹¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° RCE 02/PR du 3 novembre 2023.

¹² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° RCE 006/PR du 16 novembre 2023.

¹³ Jean-Baptiste Bagula, « Élections en RDC : l'opposition face au défi de l'unité », 24 novembre 2023, *Ebuteli*, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/podcasts/elections-en-rdc-l-opposition-face-au-defi-de-l-unite>, consulté le 19 février 2024.

¹⁴ Lire à ce sujet les arrêts RCE 014/PR-CR et RCE 015 PR-CR de la Cour constitutionnelle.

¹⁵ Communication de Denis Kadima, président de la Ceni, à l'occasion de la proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle, centre Bosolo, le 31 décembre 2023, inédit.

¹⁶ Arrêt RCE 016/PR-CR du 9 janvier 2024 de la Cour constitutionnelle portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 20 décembre 2023, JORDC, Numéro spécial, 65ème année.

Par exemple, la mission d'observation des églises catholique et protestantes a relevé dans son rapport des « *multiples irrégularités identifiées à certains endroits, [qui] pourraient compromettre l'intégrité des résultats dans ces endroits* », bien qu'elle reconnaissait aussi qu'« *un candidat se distingu[ait] nettement avec plus de la moitié des suffrages* »¹⁷.

Pourtant, la Cour affirme dans cet arrêt que, en tant que juge électoral, elle doit vérifier l'authenticité et la sincérité du scrutin en s'assurant que les irrégularités dénoncées sont avérées et susceptibles d'influer sur les résultats électoraux. Elle peut ainsi rectifier les résultats s'ils sont entachés d'erreur matérielle ou de fraude avérée, même en dehors de tout contentieux ou en cas d'un recours déclaré infondé. Dans les faits, la Cour n'a pas préalablement investigué sur ces cas de fraude et irrégularités pour en établir la réelle incidence. Cela renforce des interrogations sur l'objectivité et l'indépendance de la Cour, qui s'est contentée des éléments lui fournis par la Ceni.

Cette passivité de la Cour préjudicie la transparence et la crédibilité du processus électoral. Pour y remédier, il est important que la Cour soit habilitée à prendre des mesures proactives. Une recommandation¹⁸ en ce sens serait de l'autoriser à déployer des officiers de police judiciaire dans les différents centres de vote afin de détecter les irrégularités durant le déroulement des scrutins. De plus, la Cour pourrait recueillir elle-même les preuves des résultats sur place. Ces mesures contribueraient à assurer un processus électoral plus transparent et fiable, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans le système électoral.

Cas Matata : un dilemme pour la Cour

L'affaire Bukanga Lonzo, dans laquelle l'ancien Premier ministre Matata Ponyo est poursuivi depuis 2021, illustre les défis auxquels la Cour constitutionnelle est confrontée, et soulève des questions sur son indépendance et ses interactions avec la stratégie de l'Union sacrée de la nation (USN), coalition au pouvoir. Tout au long de cette procédure judiciaire à sa charge, Matata Ponyo a clamé son innocence et dénoncé un « *acharnement politico-judiciaire* » visant à l'écarter de la présidentielle de 2023. En dépit du rejet de la demande de levée de ses immunités par la plénière du Sénat dans ce dossier, le bureau de cette chambre avait fini par autoriser, le 5 juillet 2021, les poursuites contre l'ancien Premier ministre pour un autre dossier sur le paiement de la dette intérieure découlant de la zaïrianisation quand il était ministre des Finances. Cette brèche a permis de relancer l'affaire Bukanga Lonzo et de déférer Matata Ponyo devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci se déclara incompétente, dans son arrêt du 15 novembre 2021¹⁹, au motif qu'aucun texte ne lui accorde la compétence de juger un ancien Premier ministre.

Cette décision a été remise en cause une année plus tard, le 18 novembre 2022, par une autre décision de la Cour constitutionnelle intervenue après le remplacement de Dieudonné Kaluba par Dieudonné Kamuleta à la tête de cette haute juridiction.

À l'issue de cette nouvelle décision de la Cour constitutionnelle, le procès dans cette affaire a repris avant d'être suspendu à quelques mois du début de la campagne électorale.

¹⁷ MOE CENCO-ECC, « Observation des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales du 20 décembre 2023 en République démocratique du Congo, Déclaration préliminaire », p.17.

¹⁸ Ebuteli, « Les 40 premières pistes de réflexion pour des réformes électorales courageuses en RDC », 3 avril 2024, compte rendu disponible sur <https://admin.ebuteli.org/assets/ab07bdef-d35e-40f7-8771-54130ab9bd18>

¹⁹ Arrêt RP 0001 du 15 novembre 2021 : ministère public contre MM. Matata Ponyo Mapon Augustin, Kitebi Kibol Mvul Patrice et Grobler Christo

Dans sa décision de surséance du procès rendu le 13 novembre 2023, la Cour a évoqué les raisons d'inclusivité du processus électoral et d'égalité de traitement susceptibles de permettre à tous les candidats à la présidentielle de battre librement campagne : « *Consciente qu'un des prévenus est candidat à l'élection présidentielle, la Cour a estimé qu'en sa qualité de garant des droits fondamentaux, elle s'abstient de perturber l'exercice normal du droit d'être élu du concerné en cette période électorale.* »

De fait, dans cette affaire, la Cour était confrontée à un dilemme. D'un côté, continuer les poursuites jusqu'à la condamnation de Matata Ponyo aurait été perçu comme une instrumentalisation de la justice pour écarter un opposant de la course à la présidentielle, confirmant l'obstination observée dès le début de cette affaire à poursuivre coûte que coûte l'ancien Premier ministre, parfois en violation même des règles procédurales. La justice s'était en effet longtemps cachée derrière la lutte contre l'impunité et la corruption ainsi que l'égalité de tous devant la loi pour soutenir ces poursuites. De l'autre côté, décider de surseoir la procédure - comme elle l'a fait - au nom de l'inclusivité du processus électoral pouvait être perçue comme une mesure de décrispation dans un contexte pré-électoral tendu. Toutefois, cette suspension des poursuites a tout de même coïncidé avec l'option levée par le pouvoir politique de miser sur la dispersion de l'opposition. Elle s'inscrivait alors dans le narratif du pouvoir Tshisekedi, y compris de la Ceni, qui félicitaient d'avoir organisé les élections les plus inclusives jamais organisées en RDC.

Ainsi, ce dilemme rendait inévitable la perception d'alignement de la Cour à la stratégie politique du pouvoir en place. Dans tous les cas, au risque de saper la confiance des citoyens dans le système judiciaire et électoral et de créer un climat de suspicion, le fonctionnement de la justice ou le traitement des affaires judiciaires ne devrait pas dépendre des contextes politiques.

Dépendance financière et défis structurels

Les limites de l'indépendance de la Cour constitutionnelle ne sont pas uniquement liées aux décisions orientées et aux nominations controversées, mais également à des contraintes structurelles majeures liées au financement et au fonctionnement de la justice en RDC. Le dernier alinéa de l'article 149 de la Constitution précise que le pouvoir judiciaire dispose d'un budget élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature et transmis au gouvernement pour être inscrit dans le budget général de l'État. Si cette disposition institue une autonomie financière à l'endroit du pouvoir judiciaire, elle montre également que cette autonomie n'est pas complètement effective, étant donné qu'elle dépend des dotations budgétaires que le gouvernement accepte de mettre à sa disposition.

L'état actuel des dotations allouées au secteur de la justice le démontre. En effet, le secteur judiciaire a reçu au cours de la dernière décennie des moyens financiers limités couvrant à peine les rémunérations des personnels judiciaires : 2,3 % de la part du budget en 2015 par exemple²⁰. Les investissements sont dans la quasi-totalité financés par des partenaires techniques et financiers, et les crédits de fonctionnement alloués n'ont pas permis de couvrir les besoins exprimés.

²⁰RDC, Ministère de la justice, *Politique nationale de réforme de la justice 2017-2026*, p.20.

Pour les années récentes, les prévisions budgétaires étaient de l'ordre de 323,5 milliards de francs congolais (environ 124,4 millions de dollars en 2022), 373,3 milliards (environ 143,5 millions de dollars en 2023), et 650,2 milliards (environ 250 millions de dollars en 2024)²¹.

Bien qu'on observe une progression dans les montants alloués, ils demeurent minimes en raison de leur proportion dans le budget de l'État et des besoins exprimés. En comparaison, les secteurs de la défense et de la sécurité ont reçu des allocations budgétaires bien plus importantes, dépassant souvent les 10 % du budget total de l'État. Par ailleurs, ces chiffres ne représentent que des estimations, les décaissements réels n'étant généralement pas exécutés au-delà de 50 %²², là où les institutions politiques enregistrent des taux records de 150 %.

Cette situation rend le pouvoir judiciaire extrêmement dépendant financièrement du gouvernement, composé des acteurs politiques contre lesquels il est parfois appelé à se prononcer lorsque surviennent des questions électorales.

Cette dépendance est un déterminant majeur de la corruption au sein de la justice, car elle expose les juges et les personnels judiciaires aux pressions politiques et économiques. Sans un financement adéquat, les conditions de travail se détériorent, les salaires restent bas, et les incitations à accepter des pots-de-vin augmentent, ce qui compromet l'intégrité du système judiciaire. Aussi, cette dépendance financière ne permet pas d'amorcer ou de poursuivre les réformes antérieures menées dans le secteur de la justice.

En ce qui concerne les juridictions électorales, le manque de moyens financiers retarde la mise sur pied des modules de formation en matière électorale à destination des juges et des autres auxiliaires de justice, ainsi que le financement de toute autre réforme jugée utile pour renforcer la justice électorale. Elle retarde également l'installation des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs²³ ainsi que le recrutement des conseillers référendaires à la Cour constitutionnelle. La présence de conseillers référendaires permettrait aux neuf juges de la Cour d'examiner plus rapidement les nombreuses requêtes en contentieux électoral.

Bien que, contrairement aux élections de 2018, la Cour constitutionnelle ait réussi à trancher tous les litiges dans les délais de deux mois prescrits par la loi électorale, elle a commis des erreurs matérielles dans ses arrêts concernant les résultats des élections législatives. Après avoir rendu un arrêt définitif, la Cour a dû corriger ces erreurs, parfois sous l'influence politique et avec des soupçons de corruption de certains juges. De plus, cette pratique de correction des erreurs matérielles est devenue un moyen pour la Cour de modifier ses propres décisions : elle peut ainsi déclarer définitivement élu un député qu'elle avait initialement recalé - cas de Serge Bahati, ancien secrétaire rapporteur du bureau d'âge de l'Assemblée nationale -, voire qui n'était pas provisoirement proclamé par la Ceni - cas de Taylor Lubanga ou d'Alexis Gisaro, tous candidats de l'UDPS, parti présidentiel. Ce qui va à l'encontre du principe de sécurité juridique, qui voudrait que les citoyens doivent pouvoir compter sur la stabilité des décisions judiciaires.

²¹RDC, Ministère du budget, *Cadre budgétaire à moyen terme 2022-2024*, p.84.

²²RDC, Ministère de la justice, *op.cit.*, p.21.

²³ Ces juridictions sont compétentes pour trancher l'essentiel des contentieux électoraux concernant respectivement les élections provinciales, les élections urbaines, municipales et locales. Mais en leur absence, les juridictions judiciaires - cours d'appel et tribunaux de grande instance - continuent de trancher les contestations liées à ces scrutins.

La modification répétée des arrêts par la Cour réduit également la confiance des citoyens dans le processus électoral et judiciaire.

Saisi par des députés victimes de cette situation lors du processus électoral précédent, le comité des droits de l'homme de l'Union parlementaire avait invité, le 30 janvier 2020, les autorités congolaises « *à mener les réformes législatives et constitutionnelles appropriées pour mettre un terme à la récurrence de ces violations et améliorer les mécanismes de règlement des contentieux électoraux, en remédiant aux déficiences de la loi électorale, en particulier le délai de deux mois fixé par l'article 74 de la loi électorale jugé trop court pour permettre aux juridictions compétentes de statuer sur le grand nombre de recours électoraux dont elles sont saisies*²⁴ ».

Ce manque de moyens financiers au niveau de la Cour constitutionnelle engendre une certaine marchandisation de la procédure de contentieux électoral. Pour déposer les requêtes à la Cour constitutionnelle ou y faire certifier les pièces du dossier de la requête, les requérants ont souvent été appelés à payer des sommes d'argent sans aucun fondement juridique. Pourtant, la loi électorale consacre la gratuité de la procédure en matière de contestation électorale. Les juridictions compétentes en matière de contentieux électoraux statuent sans frais et le ministère de l'avocat n'est pas obligatoire.

La dépendance financière et les nominations controversées au sein de la Cour constitutionnelle révèlent donc des failles structurelles qui affectent non seulement l'indépendance de cette institution, mais aussi la justice électorale en RDC. Ces faiblesses compromettent la capacité de la Cour à arbitrer les contentieux électoraux de manière impartiale, impactant ainsi la crédibilité des scrutins.

Préconisations

C'est pourquoi, pour restaurer l'intégrité et l'indépendance de la Cour constitutionnelle, il est impératif d'adopter des réformes structurelles. Celles-ci doivent inclure l'établissement de critères clairs et transparents pour la nomination et le renouvellement des juges constitutionnels, ainsi qu'une supervision indépendante du processus.

De plus, le financement du pouvoir judiciaire doit être augmenté et sécurisé pour garantir une véritable autonomie financière, réduisant ainsi la vulnérabilité des membres de la Cour aux influences politiques et économiques. Ces mesures sont essentielles pour renforcer la confiance des parties prenantes dans le système judiciaire et assurer l'impartialité et la régularité des scrutins en RDC.

²⁴ UIP, « République démocratique du Congo. Décision adoptée par le comité des droits de l'homme des parlementaires à sa 161e session », Genève, 20-30 janvier 2020.

SÉRIE
Institutions impliquées dans la gestion du processus électoral en RDC
Contexte

Cette note thématique s'inscrit dans le cadre d'Actions citoyennes pour la transparence des élections (Acte), projet de recherche mené par Ebuteli, en consortium avec le Centre d'études pour la paix sociale (CEPAS) et l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES). L'objectif du projet est de contribuer au renforcement de la culture démocratique en République démocratique du Congo (RDC).

Le pays a entamé son quatrième cycle électoral en décembre 2023, dans un contexte marqué par la première alternance pacifique au sommet de l'État en 2019, lorsque Félix Tshisekedi a succédé à Joseph Kabila. Cependant les élections de fin 2018 avaient été marquées par des controverses, mettant en lumière le degré de politisation des institutions électorales et les défis techniques et logistiques rencontrés.

Cinq années plus tard, où en sommes-nous ? Le projet Acte vise à aborder ces défis. Il inclut des actions structurantes telles que la conduite de recherche sur la violence électorale, la production de cartographies des zones à risque, et la sensibilisation des populations locales à travers des campagnes d'éducation civique et électorale. Une attention particulière est portée à l'implication des femmes, des jeunes et des personnes handicapées, traditionnellement marginalisées dans le processus électoral.

Cette note thématique est la première d'une série portant sur les institutions impliquées dans la gestion du processus électoral. Elle se concentre sur la Cour constitutionnelle et son rôle critique dans la régulation des scrutins.

D'autres notes suivront, traitant du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) et du Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral (CNSA). Chaque note visera à comprendre et à vulgariser le fonctionnement de ces institutions, leur niveau d'indépendance et leur degré de politisation.

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](#)
