

Droit Constitutionnel

Privation des électeurs de Beni, Butembo et Yumbi de l'élection présidentielle de 2018 en RDC : *Enjeux politiques et implications juridiques.*

Par

AUGUSTIN KAHINDO MUHESI*

EMMANUEL KATERI MUKOSA**

Résumé

Ce papier analyse principalement les enjeux politiques de l'exclusion d'une partie des électeurs de l'élection présidentielle de décembre 2018 en République Démocratique du Congo. Au-delà des raisons sécuritaires et sanitaires avancées par les autorités gouvernementales comme motifs de la privation de l'élection présidentielle, cette réflexion montre que cette décision relève plus de l'épreuve de l'adversité électorale entre les acteurs politiques au pouvoir réunis au sein du Front Commun pour le Congo (FCC) et les opposants au pouvoir regroupés essentiellement dans la plate-forme LAMUKA (Réveille-toi) en Lingala. La logique des coûts/ bénéfices électoraux a influencé la décision privative. Il ressort que les compétiteurs politiques du FCC et au pouvoir ont, dans leur stratégie électoraliste, instrumentalisé la crise sanitaire en portant atteinte au droit qu'ont les citoyens de participer à l'élection.

Cet article examine les implications juridiques qui peuvent découler de cette décision. Si le droit de participer à l'élection est largement protégé par les législations nationales et internationales, sa violation est par conséquent répréhensible. À cet effet, les différents scénarii en termes de contentieux sont ici explorés.

Abstract

This paper mainly analyzes the political stakes of the exclusion of part of the electorate from the December 2018 presidential election in the Democratic Republic of Congo. Beyond the security and health reasons put forward by government authorities as reasons for the deprivation of the presidential election, this reflection shows that this decision stems more from the test of electoral adversity between political actors in power gathered within the Common Front for Congo (FCC) and opponents of power grouped primarily in the LAMUKA (Wake up) platform in Lingala. The logic of electoral costs/benefits influenced the private decision. It emerges that the political competitors of the FCC and those in power have, in their electoral strategy, exploited the health crisis by undermining the right of citizens to participate in the election.

This article then examines the legal implications of this decision. While the right to participate in elections is largely protected by national and international legislation, its violation is therefore reprehensible. To this end, the different scenarios in terms of litigation are explored here.

Mots-clés : Election, enjeux politiques et implications juridiques.

Introduction

-
- Chercheur à l'Observatoire de la décentralisation, de l'administration et de la gouvernance, Tél : +243998386912, E-mail : augustinkahindomuhesi@gmail.com,

** Assistant à l'Université Catholique du Graben, E-mail : emmakat07@gmail.com

Cette réflexion poursuit deux objectifs. D'une part, analyser les motivations officielles et repérer les raisons non officielles de l'exclusion des électeurs de circonscriptions précitées à l'élection présidentielle. D'autre part, démontrer les implications juridiques de cette exclusion.

En démocratie, voter est un acte rituel chargé de nombreuses significations. Parallèlement, poser ce geste ou non est également lourd de conséquences politiques et juridiques. En effet, « L'élection s'impose ainsi en même temps comme principe et comme technique de gouvernement ». ¹ Sans élections, les gouvernants sont dépourvus de légitimité. Elle s'avère un véritable enjeu pour les acteurs politiques et un des grands moments d'expression de la citoyenneté. Par ailleurs, l'élection est régulièrement manipulée par les acteurs politiques et peut susciter de nombreux défis tels que la privation d'une partie d'électeurs. Ce faisant, elle peut déboucher sur des contestations ou des compromis. C'est pourquoi, la pratique électorale connaît une remise en cause perpétuelle. Elle donne lieu aux innovations. « Le droit de vote présente actuellement deux caractéristiques essentielles. Il est universel et égal ». ² Si l'universalité consacre l'extension du droit de vote aux personnes de tous les sexes, l'égalité du suffrage signifie que les voix des citoyens s'égalent. On exclut la notion de vote préférentiel. Étant un mécanisme de la traduction de la citoyenneté, l'élection est une activité dont personne ne peut être exclue sans soubassement légal. « Aucune portion ou fraction du peuple, aussi minime soit-elle, ne peut être exclue de l'opération qui consiste à confier l'exercice du pouvoir à des personnes élues ou de choisir le mode de gestion du pays ». ³

C'est pourquoi, « La tenue d'une élection suppose de faire en sorte que les citoyens participent, en tant qu'électeurs et candidats, au choix de leurs représentants politiques. Cependant, il n'est pas aisé de conduire un tel processus, car les élections sont des entreprises extraordinairement complexes ». ⁴

Plusieurs législations internationales et nationales ⁵ protègent les citoyens contre l'exclusion arbitraire au droit de vote. Assurément, « La

¹ Guy Hermet et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand colin, 7^{ème} édition, Paris, 2011, p. 101.

² Jean-Paul Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 10^{ème} éd., Paris, 2014, p.28.

³ CENCO, *Manuel de référence d'éducation civique et électorale, Tome II, Module V*, Kinshasa, 2005, p.13.

⁴ IDEA International, Gestion des risques électoraux, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-des-risques-electoraux.pdf>, téléchargé le 21 janvier 2021.

⁵ Constitution, loi électorale et Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, etc.

République n'aime pas l'exclusion économique ou sociale, encore moins l'exclusion civique». ⁶ En République Démocratique du Congo, l'article 5 de la Constitution du 18 février 2006, modifiée par la Loi N°11/002 du 20 janvier 2011, dispose : «La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. (...) Sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques ».

Alors que les élections législatives et présidentielles étaient initialement prévues le 30 décembre 2018 sur toute l'étendue du territoire national, elles ont été reportées au mois de mars 2019 dans les circonscriptions électorales de Beni, Beni ville et Butembo ainsi que Yumbi dans la Province de Mai-Ndombe. En plus de raisons sécuritaires cumulativement évoquées pour toutes ces entités politico-administratives, les autorités congolaises avaient particulièrement avancé la persistance de l'épidémie de la maladie à virus Ébola.

Si en mars 2019, la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) a organisé les élections législatives dans les quatre circonscriptions concernées, l'élection présidentielle n'a plus eu lieu, car le Président Félix Tshisekedi proclamé vainqueur avait déjà prêté serment le 24 janvier 2019. Ce problème soulève les questions de recherche suivantes :
Quelles sont les raisons officielles et non officielles de la privation des électeurs de Beni, Butembo et Yumbi de l'élection présidentielle de 2018 en RDC ?

Quels sont les enjeux politiques de la privation des électeurs de ces circonscriptions de l'élection présidentielle ?

Quels sont les problèmes d'ordre juridique qu'entraîne cette exclusion de droit de vote ?

Cela étant, il convient d'aborder successivement le cadre méthodologique et théorique, les motivations et enjeux de la décision privative, les implications juridiques éventuelles.

Bases méthodologique et théorique

1. Posture géopolitique

⁶Jean-Louis Hérin, "Les exclus du droit de vote", in Pouvoirs, 2007/ n°120/pages 93 à107, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2007-1-page-95-htm>

Essentiellement liée à la géopolitique, c'est-à-dire à l'étude de l'État étant qu'organisme géographique ou phénomène spatial⁷, cette méthode permet de décrypter les logiques ou les marques que les acteurs impriment aux actions politiques sur les territoires sous leur contrôle. En effet, « la géopolitique se doit de démystifier les apparences pour accéder à la réalité. En l'occurrence, il lui appartient de transcender, d'aller au-delà des discours officiels pour identifier les intentions réelles, même si celles-ci sont ensevelies au plus profond d'attitudes des États ». ⁸ Cette méthode a été appuyée par la technique d'observation directe et la recherche documentaire.

2. La théorie du choix rationnel

Elle est une tentative de réponse à la question de savoir qui décide et à celle visant l'identification des facteurs influençant la décision. Ce faisant, cette théorie « (...) postule que les acteurs qui interviennent dans le champ politique obéissent à la même logique rationnelle que les opérateurs économiques en effectuant les choix qui leur paraissent les plus efficaces pour atteindre leurs fins, qu'il s'agisse des politiciens professionnels, de hauts fonctionnaires ou de simples citoyens ». ⁹ Autrement dit, il s'agit de la « possibilité pour les décideurs de choisir l'option qui offre le meilleur rapport coûts/ bénéfices dépend toutefois de la quantité, de la qualité et de la fiabilité des informations dont ils disposent sur les enjeux, les causes et les conséquences prévisibles de différentes options disponibles ». ¹⁰

En somme, cette théorie permet de répondre à un certain nombre des questions telles que : qui a décidé du report des élections ? Pourquoi-a-t-il pris la décision du report ? Quelles peuvent être les conséquences de ce report ?

3. L'approche juridique

Celle-ci a été utile lors des fréquentes sollicitations des textes conventionnels légaux et réglementaires qui ont servi de base à la compréhension du droit de vote et par ricochet à la sanction de la privation de ce droit. Nous avons cherché à comprendre ce que dit la loi et les conventions internationales sur la privation du droit de vote par application de la méthode exégétique qui permet l'interprétation d'un texte juridique à

⁷Cfr Dario Battistella et alii, *Dictionnaire des relations Internationales*, Dalloz, 3 ed., Paris, 2012, p. 239.

⁸ François Thual, *Méthodes de la géopolitique Apprendre à déchiffrer l'actualité*, Ellipses marketing, Paris, 1996, p. 5.

⁹ Guy Hermet et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand colin, 7 éd., Paris, 2011, p. 48.

¹⁰ Diane Ethier et Marie-Joelle Zahar, *Introduction aux relations internationales*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 132.

partir de sa forme littérale. Nous avons essayé de l'enrichir par du positivisme juridique, en nous limitant au droit tel qu'il existe dans notre société. Son application à notre étude, à l'occurrence, pris en compte, la violation du droit de vote.

I. Motivations et enjeux de la décision privative

▪ Appréciation des raisons officielles

1. Le risque d'expansion de la maladie à virus Ébola.

Dès le début d'août 2018, les contrées de Beni ville et territoire ainsi que la ville de Butembo ont affronté la maladie à virus Ébola. Déclarée à Mangina, une localité du territoire de Beni, cette épidémie s'est avérée une véritable menace à la santé publique. En effet, cet espace est non seulement peuplé, mais aussi, on y note des flux migratoires intenses. Ainsi, la maladie à virus Ebola s'est progressivement propagée en villes de Beni et de Butembo. D'autres localités telles que Mabalako, Mambasa, Luotu, Kipese, Mangoredgipa ont été rapidement atteintes.

Outre le mouvement intense des populations, la réponse à cette épidémie rencontre beaucoup d'autres barrières. Premièrement, les facteurs socioculturels. On a constaté un nombre d'attaques ciblées contre les équipes de la riposte. Il s'agit là d'une forme de résistance contre les personnes qui travaillent pour sauver des vies de malades contaminés et qui tentent de briser la chaîne de transmission. Deuxièmement, les facteurs politiques. Au lieu d'inciter la population de Butembo à adhérer massivement à la riposte contre la maladie à virus Ébola, ils distillent des messages qui entretiennent un doute sur l'effectivité de la maladie à virus Ébola. Par exemple, en septembre 2018, le député national Mbindule Mitono, élu de la ville de Butembo a, au cours d'un meeting dit « de vérités », demandé au Ministre de la santé d'expliquer à la population l'origine de la maladie¹¹. Il ne comprenait pas, insinuait-il, que cette maladie apparaisse dans une région en proie aux massacres de populations civiles depuis 2014 par les Forces Démocratiques Alliées-Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (ADF-NALU).

Troisièmement, les facteurs organisationnels. Quatrièmement, la circulation des rumeurs. Cinquièmement, la faible implication des leaders communautaires dans la sensibilisation des populations en vue de l'acceptation des actions d'équipes de la riposte.

¹¹Lire www.lemonde.fr/afrique/article/2019/03/14/en-rdc-comment-ebola-est-devenu-une-maladie-politique_5436156_3212.html

Ainsi, le Vice- Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur et sécurité a initié une lettre dans laquelle il a mis en évidence la situation sécuritaire et sanitaire préoccupante dans la région de Beni-Butembo en Province du Nord-Kivu.¹²

Cette lettre a servi de motivation à la décision de suspension des élections dans cette partie du pays. La décision de la CENI évoque « la persistance de l'épidémie de la maladie à virus Ebola qui continue de sévir dangereusement dans les circonscriptions électorales de Beni, Beni ville et Butembo ville dans la province du Nord-Kivu ainsi que la menace terroriste qui plane sur cette région avec des actes criminels récurrents perpétrés par des bandes et milices armées ». La CENI considère également que « les élections suscitent des mouvements importants d'électeurs vers les lieux de vote entraînant ainsi des concentrations et une forte promiscuité de la population. Cela augmenterait le risque de propagation de cette maladie et favoriserait opportunément les attaques terroristes »¹³.

Ainsi, 1.189. 144 électeurs dont 657. 600 en territoire de Beni, 182. 800 en ville de Beni, 330.744 à Butembo ont-ils été privé d'élection présidentielle. Somme toute, ces électeurs écartés représentent plus 1,2 million de l'électorat sur un total de 40 millions recensés¹⁴ soit 3% du total des électeurs.

Au regard de tous ces défis, la crainte d'une contamination à grande échelle a été réelle. Elle ne justifiait pas pour autant le report des élections. *Primo*, il était possible d'appliquer les mesures d'hygiène dans les centres et bureaux de vote. *Secundo*, pendant la campagne électorale, les candidats aux élections législatives nationales ou provinciales ont battu campagne en pleine période d'épidémie d'Ebola.

2. Insécurité dans la ville de Yumbi

En période électorale, la sécurité des personnes et de leurs biens participe à la crédibilisation du processus de vote.

¹² Lettre n° 25/CABMININTERSEC/HHMS/6499/2018 du 17 décembre 2018.

¹³ www.rtb.be/article/rdc-pourquoi-les-elections-du-30-decembre-sont-reportees-dans-trois-districts-electoraux-10106118

¹⁴ www.hrw.org/fr/news/2019/01/05/rd-congo-les-elections-ont-ete-entachees-de-violences-et-de-restrictions-du-droit

En outre, « La nécessité de garantir un environnement sécuritaire adéquat durant le processus électoral est une composante importante de l'organisation d'élections libres, transparentes et justes ».¹⁵

Dans la Province de Mai-Ndombe, 67.033 électeurs de la ville de Yumbi n'ont pas participé à l'élection présidentielle. En effet, la décision de la CENI a fait mention « des incidents meurtriers survenus la nuit du 14 au 15 décembre 2018, dans le territoire de Yumbi, au Mai-Ndombe (...) ». Ces incidents ont occasionné des déplacements massifs des personnes. Si certains se sont réfugiés au Congo-Brazzaville, d'autres se sont provisoirement installés dans les provinces de la République Démocratique du Congo. On a dénombré 60 blessés. 800 personnes ont pris d'assaut les locaux de l'hôtel de Yumbi. Plusieurs maisons ont été brûlées.¹⁶

De même, des dégâts ont été commis sur les dispositifs de l'antenne de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). La décision de la CENI relate « la destruction de tous les matériels et documents électoraux, le pillage des entrepôts et installations de l'Antenne »¹⁷.

Il est clair que cette raison est valable ou fondée. En outre, il était impossible de tenir les scrutins dans un environnement caractérisé par de telles violences à Yumbi. Cependant, on peut remarquer que ce sont les autorités politico-administratives qui devraient assurer la sécurité des personnes et de leurs biens sur toute l'étendue du territoire nationale en période préélectorale. En effet, « la sécurisation des processus électoraux exige des mesures telles que la protection des bureaux de vote et des responsables, la garantie de l'acheminement sûr et sans manipulation des bulletins et des urnes, idéalement, la protection des candidats et la prévention de l'intimidation des électeurs ».¹⁸

- **Au-delà des raisons officielles, les calculs politiques dans un contexte préélectoral soupçonné**

1. Campagne électorale pour la présidentielle et les législatives

¹⁵ Mathias Hounkpe Alioune Badara Gueye, Rôle des forces de sécurité dans le processus électoral : cas de six pays de l'Afrique de l'Ouest, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07531.pdf>, téléchargé le 21 janvier 2021.

¹⁶ <https://twitter.com/msfcongo/status/1077884595583025152>, MSF RDC, 26 décembre 2018.

¹⁷ [RDC : toute personne ou groupe de personnes coupable de vol, destruction des matériels électoraux ou falsification des éléments du processus électoral doit être poursuivie et réprimée sévèrement \(Félix Tshisekedi\) | Actualite.cd](#)

¹⁸ PNUD, Élections et prévention des conflits Guide d'analyse, de planification et de programmation, <https://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/democratic-governance/elections-and-conflict-prevention-guide.html>, consulté le 26 janvier 2021.

Il y a un véritable duel entre trois tendances politiques. D'abord le FCC, une méga plate-forme politique réunissant plusieurs partis politiques, personnalités politiques et associations. Cette coalition est lancée en juin 2018 à l'initiative de Joseph Kabila. Sa charte constitutive est alors signée le 1^{er} juillet 2018 par 45 personnalités politiques. Par le choix opéré par Joseph Kabila le 08 août 2018, Emmanuel Ramazani Shadary, alors Secrétaire Général du Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD), est devenu candidat président. Même s'il dépose sa candidature à la présidentielle en qualité d'indépendant, il bénéficie largement du soutien du FCC.

Ensuite, la coalition LAMUKA. Son candidat est Martin Fayulu. Ce dernier est l'émanation du vote opéré par sept leaders de l'opposition congolaise à Genève, le 11 novembre 2018.

Il s'agit de Jean- Pierre Bemba du Mouvement de Libération du Congo (MLC) et alliés, Martin Fayulu Madidi de la Dynamique de l'opposition, Vital Kamerhe de l'Union pour la Nation Congolaise (UNC) et alliés, Moïse Katumbi Chapwe de Ensemble pour le Changement, Freddy Matungulu de Congo na Biso, Adolphe Muzito de Nouvel Elan et Félix Tshisekedi de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) et alliés.

Les sections locales des partis politiques de l'opposition mènent un véritable marketing politique en sa faveur. Cette entreprise semble réussir dans une région où les populations font face à l'insécurité récurrente et la maladie à virus Ébola. Le contexte social, économique et politique est fluide. Sur le plan politique, il y a prolongation de mandats des autorités politiques (Président, gouverneurs, députés nationaux et provinciaux, sénateurs). Il y a, ensuite, une insécurité généralisée (incursions nocturnes *kasuku*, phénomènes *kidnapping* et *ADF* – massacre des populations dans la région de Beni. On remarque l'absence de l'autorité de l'État dans certaines zones (territoires non administrés où pullulent les forces négatives qui pillent les pauvres paysans. La crise socioéconomique (délabrement des infrastructures socioéconomiques : routes délabrées, hôpitaux vétustes et insuffisants) est manifeste. À cela s'ajoute la crise de confiance entre la population et les autorités politico-administratives (prolifération des groupes de pression et mouvements citoyens : Parlement Debout, Véranda, Patriotes) et la densité élevée de la population sur le plan démographique et la mobilité de la population très élevée à la recherche de la survie.

Cet environnement qui caractérise la fin du mandat du Président Joseph Kabila n'est pas favorable au candidat Emmanuel Ramazani Shadary. Il est largement perçu par les populations de cette région comme étant le continuateur de la politique de son parrain.

Enfin, on a la plate-forme Cap pour le Changement (CACH). Il s'agit d'un regroupement de deux principaux dissidents de l'opposition politique. Ses leaders sont Vital Kamerhe et Felix Tshisekedi. Après leur renonciation à l'Accord politique de Genève, le 12 novembre 2018, ces deux leaders ont donné naissance au CACH le 23 Novembre 2018 à Nairobi au Kenya. Il s'agit d'une nouvelle coalition politique réunissant l'UDPS et l'UNC. En vertu de cet accord, Vital Kamerhe s'est retiré de la course à l'élection présidentielle au profit de Félix Tshisekedi.

À leur arrivée dans la Ville de Beni, certains manifestants ont dénoncé leur trahison. Ces citoyens rappelaient ainsi la Déclaration de Genève par laquelle les opposants congolais s'étaient entendus sur la présentation et le soutien de la candidature de Martin Fayulu.

Alors que le candidat Emmanuel Ramazani Shadary était attendu à Butembo entre le 29 et 30 novembre 2018, il avait annulé son voyage à la dernière heure. Beaucoup sont restés sans réponse sur les raisons de la suspension de son voyage à Butembo considérée comme le berceau des Nande. Pourtant les préparatifs de son accueil étaient planifiés. Au rond-point du Monument Historique de Butembo, les effigies des candidats de l'opposition ont été arrachées nuitamment en vue de placer celles d'Emmanuel Shadary sous la surveillance des autorités urbaines, membres du FCC. Des rumeurs de préparation d'une attaque de son convoi par les miliciens *mai-mai* avaient circulé dans la région.

Il conviendrait de noter que cette décision aurait émané de la proposition d'une délégation des proches du président Joseph Kabila. Dépêchés dans la région de Beni et de Butembo en vue de mener des enquêtes préélectorales, ces derniers se seraient rendu compte de l'hostilité de la population à l'égard de leur famille politique. Ils auraient recommandé aux autorités de Kinshasa d'annuler la présidentielle dans la région de Beni et de Butembo, car acquise probablement au candidat de l'opposition. Ainsi, certains candidats des partis politiques du Front Commun pour le Congo auraient été informés du report des élections bien avant la décision de la Commission Électorale Nationale Indépendante.

2. La perception de certains groupes de pression.

Certains leaders des groupes de pression soutiennent également que les motivations politiques ont été à la base de la privation des électeurs de Beni et de Butembo de l'élection présidentielle. En fait, le Docteur Njolo Tambwe Bathé, membre de l'équipe de campagne du candidat président aux élections du 30 décembre 2018, Monsieur Emmanuel Ramazani Shadary, avait compris qu'après un mois de campagne, la grande majorité de ces trois circonscriptions du Nord-Kivu n'était pas favorable à son candidat et avait profité de sa position de médecin directeur général de la riposte contre la maladie à virus Ébola au Nord-Kivu pour produire, seul sans consulter ses

partenaires, à sa hiérarchie des rapports fallacieux ayant conduit au report des élections dans ces trois circonscriptions .¹⁹

Ces acteurs pensent que cette décision relève plus de la stratégie électoraliste qu'une précaution sanitaire. Ils soutiennent que cette épidémie a été instrumentalisée en vue d'atteindre un objectif politique : priver une partie des électeurs peu acquis à la cause de l'élection présidentielle. Ainsi la CENI n'a fait qu'exécuter la volonté des dirigeants du FCC. En politique, « on est ainsi conduit à considérer la campagne comme une structure de jeu caractérisée par le conflit, de la coopération ou des relations mixtes qui produisent aussi des effets de composition maîtrisés par aucun des compétiteurs ».²⁰

3. L'organisation des élections législatives le 30 mars 2019 en zone *hotspot* à Beni et à Butembo : la CENI agit en pleine épidémie d'Ébola

Quand la CENI convoque l'électorat de Yumbi, Butembo et Beni en vue des élections législatives du 30 mars 2018, les nouveaux cas de contamination à Ébola sont toujours notifiés. Certes, la sécurité est plus ou moins restaurée à Yumbi, mais l'épidémie d'Ébola sévit encore sérieusement dans la région de Beni et de Butembo.

On constate que la CENI a installé devant chaque Bureau de vote des dispositifs de lavage des mains en vue d'éviter la propagation de la maladie à virus Ébola. Les électeurs ainsi que les agents électoraux sont obligés de se laver les mains. En revanche, ces mesures préventives auraient dû être prises en décembre 2018.

Pendant que les électeurs de Beni et de Butembo élisent, en date du 30 mars 2019, leurs députés provinciaux et nationaux, la situation sécuritaire de la région n'a pas évolué positivement. Les bandes armées ou les milices opèrent toujours en territoire de Beni et aux environs de la ville de Butembo. Les *ADF* sont encore actifs en territoire de Beni et tuent à la machette des civils.

En mission de travail à Butembo puis à Beni, le 25 février 2019, Corneille Nangaa, Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante, a déclaré : « C'était une décision qui probablement n'a pas plu à beaucoup de personnes et au nom de la République, nous présentons

¹⁹Parapluie du citoyen, lettre ouverte n°/ Réf.: 004/MC-PC/2019 du 14 février 2019.

²⁰Jacques Gestelé, *La communication politique*, Armand colin, Paris, 2004, p.138.

notre indulgence ». ²¹ L'acte privatif d'une partie des électeurs d'élections peut être lourd de conséquences en politique. Si une partie de la population est exclue du processus électoral, le système de gouvernance mis en place pâtira d'une absence de légitimité, de responsabilité et de durabilité, surtout dans les démocraties fragiles ou les situations d'après conflit. ²² Si telles peuvent être les incidences politiques, les effets juridiques sont globalement repérables.

II. Implications juridiques éventuelles

Une exclusion de l'exercice d'un droit fondamental à l'instar du droit de vote, emporte surement des conséquences de droit dans la mesure où non seulement la motivation de la mesure du Président de la CENI est peu convaincante, mais aussi que les conditions de restriction du droit en jeu, le droit de vote en l'occurrence, pourraient être peu ou carrément pas réunies. « Cette décision avait provoqué une controverse et des protestations parmi les parties prenantes, qui estimaient qu'elle n'était ni consensuelle, ni justifiée, en plus de priver plus ou moins 3% d'électeurs du pays de l'opportunité et du droit d'élire le Président de la République » ²³ écrit la Synergie des Missions d'Observation citoyennes des Élections SYMOCEL dans un rapport relatif à ces élections.

La présente réflexion interroge principalement la conformité aux conditions de restriction et/ou de dérogation à l'exercice d'un droit fondamental, le droit de vote en l'occurrence, et les conséquences juridiques à en tirer.

1. Des irrégularités dans la décision n° 055/ceni/bur/18 du 26 décembre 2018

A. Contexte d'une décision prise in *tempore suspecto* et l'alibi d'une circonstance exceptionnelle de fait

a. Contexte et temps de la décision

²¹Nangaa demande pardon aux habitants de Beni et Butembo, <https://www.voaafrique.com/a/nangaa-demande-pardon-aux-habitants-de-beni-et-butembo/4803466.h>, téléchargé le 25 janvier 2021.

²²www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Preventing-VAW-in-elections-fr.

²³Symocel, *rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019, République Démocratique du Congo*, Kinshasa, mai 2019, disponible sur www.pdf.com p. 99

Il convient tout d'abord de mentionner que c'est seulement au 26 décembre que des élections sensées se dérouler le 28 décembre 2018 avaient été reportées.

Le 20 décembre 2018, la décision numéro 50/CENI/BUR/18 du 20 décembre 2018 reportait les élections du 23 au 30 décembre 2018 sur toute l'étendue de la république. Ici, mention n'est pas faite sur un quelconque report.

Par la décision N° 055/CENI/BUR/18 du 26 décembre 2018 complétant la Décision N° 050/CENI/BUR/18 du 20 décembre 2018 (*Annexe 2*) portant modification du calendrier des élections présidentielles, législatives et provinciales, le président de la Commission Électorale Nationale Indépendante, CENI repoussait à plus tard, au mois de mars notamment, les élections directes dans les circonscriptions de Beni, Beni ville et Butembo ville, en province du Nord Kivu et de Yumbi, en province du Mai-Ndombe. Une décision dont l'esprit et la lettre peinent à convaincre.

Or, rien de particulier à notre connaissance, du moins à Beni territoire, Beni ville et Butembo ville, n'était survenu entre le 20 et le 26 pour justifier ce report. L'insécurité et l'épidémie sévissaient dans ces entités certes, mais n'étaient à rien des éléments nouveaux pour justifier le report dans ces 3 entités d'élections.

Si reporter les élections législatives ne posait pas de problème de violation du droit de vote, ce geste reste sujet à controverse en ce qui est des élections présidentielles. Celles-ci en effet sont censées se dérouler au même moment sur toute l'étendue du territoire national.

Sans le dire *expressis verbis*, la décision du président de la CENI privait de leur droit de choisir le Président de la république, les électeurs de trois circonscriptions précitées.

Au deuxième de ses seulement quatre articles, cette décision programme pour mars 2019 les élections dans les quatre circonscriptions électorales, Beni ville, Beni territoire, Butembo ville et Yumbi alors qu'à son premier article, elle fixe au 18 janvier 2019 la prestation de serment du président élu. Une sorte d'incongruité, car la décision dit seulement : reporter les élections mais ne fait pas mention de quelles élections et donc fait croire que les scrutins censés avoir lieu le 28 décembre 2019 (présidentiels et législatifs) avaient été simplement programmés pour mars dans ces circonscriptions électorales. Si modifier le calendrier électoral est une des prérogatives reconnue au président de la CENI en vertu de la loi

électorale, rien ne lui donne droit d'exclure par sa décision, même partiellement, certains électeurs de jouir de leur droit de vote.

Or, cette exclusion n'est que la conséquence de l'application de la décision du président de la CENI modifiant le calendrier des élections. On ne peut, en effet, pas voter pour ou contre un président déjà investi. Les élections dans les quatre circonscriptions concernées par le report ne devaient être que les seules législatives nationales et provinciales, la possibilité de participer à la présidentielle n'étant plus envisageable.

Il s'agit en fait ici de la violation d'un droit fondamental qui n'a pas pu être exercé par une importante frange des citoyens de suite d'une décision du président de la CENI, apparemment sur injonction du ministre de l'Intérieur, la motivation de la décision n'en dit pas moins lorsqu'elle évoque la lettre N° 25/CAB/MINITERSEC/HMS/6499/2018 du 17 décembre 2018.

Une mesure qui, sans le dire, exclue des citoyens de participer au vote, à seulement deux jours des scrutins, après qu'une première mesure ait été prise, seulement six jours avant, sans qu'elle ne fasse allusion aux motifs évoqués qui pourtant n'étaient pas nouveaux, l'a été au mauvais moment ou mieux, à un moment suspect.

b. Une situation de circonstance exceptionnelle de fait comme alibi du report des élections à Beni, Butembo et Yumbi ?

« Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. » C'est le contenu de l'article 4 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

On y va comprendre qu'un danger public exceptionnel doit guetter tout ou partie du territoire de l'État et que ce danger doit être proclamé dans un acte officiel pour justifier d'une dérogation ou une restriction aux droits de l'homme.

Motivant la décision qui amenait au report par l'insécurité et la maladie à virus Ébola, deux phénomènes qui, pour la région de Butembo

Beni dans le Nord Kivu sévissaient depuis plusieurs mois, le président de la CENI a d'un geste quasi anodin exclu du vote plus ou moins trois millions d'électeurs en violation des dispositions pertinentes des lois et des conventions internationales.

Les entités concernées n'étaient pourtant pas en situation de circonstance exceptionnelle proclamée par un acte officiel. Ce qui nous fait penser à une circonstance exceptionnelle de fait, qui, elle aussi, ne résiste pas à une analyse approfondie de la situation.

À lire la décision du président de la CENI, on croit être devant une circonstance exceptionnelle pour justifier ce report. Il n'en est pourtant pas le cas. En effet, la CENI, en justifiant la modification du calendrier électoral -qui du reste n'était pas la première- et par ricochet le report des élections dans les circonscriptions sus-évoquées, motive sa décision par la persistance de la maladie à virus Ebola qui continuait à "sévir dangereusement" à Beni, Beni ville, et Butembo ville mais également la menace terroriste qui, selon lui, plane sur cette région.

En effet, en ce qui est de l'épidémie d'Ebola, c'est depuis le mois d'août 2018 que la maladie à virus Ebola a été déclarée dans cette partie du pays et la riposte organisée par gouvernement avec l'aide de ses partenaires internationaux était en cours au moment de la décision du président de la CENI.

Dans une intervention sur la Radio des Nations Unies le 25 décembre 2018, le Ministre de la Santé de la RDC, Dr Oly ILUNGA, qui était à Beni, avait affirmé que des mesures avaient été prises pour que les opérations électorales se déroulent dans des conditions de sécurité, en recommandant notamment de « *se désinfecter les mains avant et après avoir touché la machine à voter* ». Avant de compléter : « *on n'est plus dans les flambées que nous avons connues dans les mois et les semaines précédentes* ». ²⁴ Et de s'interroger : Qui plus que lui peut apprécier d'une telle question ?

Le lendemain, c'est-à-dire le 26 décembre 2018, intervient la décision du président de la CENI avec pour conséquence, l'exclusion du vote des électeurs des quatre circonscriptions précitées. Il convient d'indiquer que les élections sensées se tenir en 2016, année de la fin du deuxième mandat du président Joseph Kabila, étaient prévues pour le 23 décembre 2018, avant d'être reportées par la CENI au 30 décembre, au motif de l'incendie survenu dans un de ses entrepôts à Kinshasa le 13 décembre. Pendant ce temps, la formation des agents électoraux et le déploiement du matériel électoral étaient terminés dans le reste du pays, y compris à Butembo, à Beni et à Yumbi.

²⁴ www.radiookapi.net/2018/12/26/emissions/linvite-du-jour/beni-la-noel-oly-ilunga-

Sur les ondes de la même radio des Nations Unies, le 28 décembre 2018, la Représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies déclare avoir proposé d'apporter l'appui de la MONUSCO « *pour mettre à l'entrée des bureaux de vote des outils pour se laver les mains afin d'éviter la transmission de la maladie à virus Ébola à travers le vote* » ; rien n'y fit avons-nous constaté.

Par ailleurs, la campagne électorale venait également de se dérouler normalement, rassemblant des milliers de personnes lors du passage des candidats dans différentes entités y compris celles qui ont fait objet du report. Le motif sécuritaire et Ébola n'ont pas été ici évoqués.

À Beni comme à Butembo, en dépit de la maladie à virus Ébola, des messes ont eu lieu normalement, des cérémonies de mariages aussi, mais il faut mentionner des restrictions sur l'organisation des funérailles. Les écoles, les universités, les marchés fonctionnent normalement, évidemment en prenant la précaution de se laver les mains au désinfectant à l'entrée des places publiques.

Ebola paraît ainsi comme un bel alibi, justifiant d'une circonstance exceptionnelle, (de fait) parce qu'en plus du fait que les autres activités tournaient normalement, la campagne électorale venait de se terminer. Aucun rapport n'a mentionné que les rassemblements durant la campagne étaient à la base de la flambée des cas d'Ébola, aussi, le ministre de la santé venait de rassurer que tout devrait être fait pour éviter des contaminations dans les centres de vote et à cela s'ajoute l'appui promis de la Monusco afin que le déroulement des élections ne soit pas l'occasion de nouvelles contaminations.

Quant à l'insécurité à Beni, elle dure depuis quelques bonnes décennies même si en réalité, l'activisme des massacres de civils par des « terroristes ADF » dure depuis 2014. Rien de particulier ne venait de se produire pour justifier que l'insécurité à Beni pouvait être la raison du report. C'est un cynisme que de dire qu'à Beni on vit désormais avec cette insécurité, mais il me semble vrai que rien ne rassurait qu'à mars, mois auquel étaient reprogrammées les élections dans ces entités, la sécurité aura été restaurée.

Brièvement, ni l'épidémie d'Ebola, ni l'insécurité à Beni ne pouvaient justifier ce report. Si c'était cela les vrais motifs de ce report, comment pourrait-on fixer une date ? Sait-on quand maîtriser complètement une maladie ou éradiquer une insécurité qui dure depuis plusieurs années ? Mais il semble que le contexte politique de cette région qu'on dirait acquise à l'opposition, le report était déjà quasi inévitable surtout qu'il y avait ce sur quoi s'appuyer. « *Malgré les messages rassurants du président de la CENI déclarant que l'incendie ne pouvait justifier un report des élections et celui du ministre de la santé démontrant que tous les dispositifs sont mis en place pour que pendant les opérations de vote la propagation de la maladie à virus Ébola soit maîtrisée, le peuple commençait à s'attendre à un report*

*cavalier des élections. Cette attente se trouvait conforter par un déploiement toujours croissant des forces militaires et de la police.’*²⁵

Les deux motifs de l’insécurité et de la maladie à virus Ebola, pourraient donner l’idée d’une circonstance exceptionnelle, l’État d’urgence notamment pour mieux justifier la mesure du président de la CENI. Parce que, les circonstances exceptionnelles commandent une légalité d’exception.

Si la mesure du président de la CENI a eu pour conséquence l’exclusion de certains congolais à prendre part à l’élection du Président de la République, il peut être évoqué un excès de pouvoir dans le chef de l’auteur de la décision. Or, comme l’affirme Muhindo Malonga *“ le premier aspect de la limitation du pouvoir réside dans la référence aux droits et libertés individuelles.”*²⁶

La question d’une circonstance exceptionnelle de fait dans les entités où le vote avait été reporté, parce que le Président de la République n’y avait pas expressément réservé un état d’urgence, se buterait à des sérieuses difficultés pour être acceptée comme pouvant possiblement justifier la mesure du Président de la CENI aux lourdes conséquences. En effet, pour qu’on parle de circonstance exceptionnelle : *“Tout d’abord, il faut qu’il y ait vraiment des circonstances exceptionnelles, c’est-à-dire des événements graves et imprévus. Ce qui ressemble un peu au cas de force majeure, mais la différence c’est que l’événement n’est pas irrésistible. La guerre n’est pas irrésistible puisqu’on peut la gagner, on peut la surmonter. Les circonstances exceptionnelles sont bien imprévues mais ne sont pas irrésistibles. Si ces conditions ne sont pas réunies, le juge refuse d’appliquer la légalité d’exception.”*

Dans ces entités il se déroulait, certes, des événements graves. Il est néanmoins difficile de soutenir que ceux-ci étaient imprévus, tant il est vrai que la région de Butembo-Beni faisait face à l’épidémie de la maladie à virus Ebola depuis le 01 août 2018, soit six mois avant la mesure du président de la CENI, et que l’activisme des terroristes ADF évoqué dans la décision modifiant le calendrier électoral dont il est question dans cette réflexion, dure depuis peu avant 2014. À notre avis, il est difficile de présenter ces faits comme étant imprévus.

Pour s’en convaincre, il faut prendre en compte le fait que toutes les communications officielles, y compris celles du président de la CENI et du ministre de la santé, ne disaient rien qui augurait un report des élections en

²⁵Muhindo Mughanda, *Contre la démocratie, chronique des élections populaires en république démocratique du Congo*, PUR, Butembo, 2019, p. 18.

²⁶Muhindo Malonga, *Droit constitutionnel et institutions politiques, théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo, PUG-CRIG, 2010, p.203.

dépît de ces deux menaces sur Butembo et Beni. Tout allait dans le sens de prendre des précautions en vue d'éviter le danger.

La virulence de la maladie à virus Ébola ne peut être en ce jour, à notre avis, remise en cause. Il existe cependant des mesures pour éviter les contaminations dans des lieux à forte concentration des personnes comme les centres de vote existent. Ceci est d'autant vrai que marchés, écoles, églises, boîtes de nuit... fonctionnaient normalement.

Bien plus, il est fondé de s'interroger à propos de ce qui rassurait l'auteur de la mesure repoussant les élections dans les entités suscitées qu'au mois de mars, la menace *ADF* et la maladie à virus Ébola ne séviront plus.

Sachant que l'État a une obligation de "protéger" ou de "garantir" contre toute atteinte aux droits de l'homme, "*cette obligation ne se limite pas à prévoir un cadre juridique et normatif adéquat. Elle requière des actes positifs de la part de l'État afin d'assurer réellement et effectivement la garantie du libre et plein exercice des droits de l'homme...*"²⁷

Le paragraphe 11 de l'Observation générale N° 25, mentionne que « *les États doivent prendre de mesures efficaces en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit (...)* ». ²⁸ Que de le faire, l'État congolais qui s'apprêtait à faire jouir les électeurs de Butembo, Beni et Yumbi de leur droit de vote autant que les autres citoyens de la RDC leur en a privé et sa bonne foi en prenant cette mesure, est sérieusement mise en doute.

Il faut à ce stade rappeler que la limitation ou carrément la privation d'un droit, le droit de vote, ne devrait être possible que dans le contexte d'une circonstance exceptionnelle, l'état d'urgence notamment, et de rappeler que "*la situation d'urgence doit avoir fait l'objet d'une proclamation officielle en droit interne*"²⁹, écrivent Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja.

Il convient également de rappeler que la limitation est soumise pour être justifiée à la condition qu'elle poursuive notamment un but légitime. Si

²⁷ Pierre Moor, *Le droit et ses limites: le juridique et le non-juridique*, Springer Int J Semiot Law (2022) 35:71–91 <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09776-9>, p.74

²⁸ Observation générale No 25 (57), Observations générales adoptées au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traites, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).

²⁹ L. Hennebel et H. Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, 2^e éd. A. Pédone, Paris, 2018, p.716

la notion de but légitime est assez mal déterminée, les principes de Syracuse à propos du Pacte International de droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations se révèlent plus ou moins explicites en donnant un contenu à cette notion. Ainsi, le but légitime fait-il référence à la préservation de l'ordre public, de la santé publique, de la moralité publique, de la sécurité nationale, de la sûreté publique et des droits et libertés d'autrui.³⁰

Dans le contexte de la mesure du président de la CENI, l'absence de texte sur l'état d'urgence est une entorse, le but de la décision paraît certes légitime, car portant sur la santé publique et l'ordre public, mais il est difficile de démontrer que la mesure du président de la CENI dont la conséquence est l'exclusion de certains électeurs d'une partie des élections est nécessaire. *“ Le critère de nécessité permet d'apprécier le caractère raisonnable de la restriction et fait écho au principe de proportionnalité. En ce sens, comme le note le comité des droits de l'homme, les mesures restrictives doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.”*³¹

Cette mesure sortie *in tempore suspecto*, sans qu'une circonstance particulière le justifie heurte un droit internationalement garanti.

B. De l'ingérence dans un droit internationalement garanti

De la Déclaration universelle des droits de l'homme³², en passant par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³³ jusqu'à la Charte africaine de droits de l'homme et des peuples,³⁴ sans évoquer la Charte africaine de la démocratie,³⁵ les droits électoraux sont garantis et protégés.

Tous ces textes, (ceux dûment ratifiés par la RDC) protègent ce droit dont on constate malheureusement la violation.

³⁰Cfr Commission des droits de l'homme, *Etat des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, annexe, *les principes de Syracuse concernant les dispositions du pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations*, disponible sur www.refworld.org consulté le 13 janvier 2021

³¹L. Hennebel et H. Tigroudja, *op.cit.*, p.702

³² Article 21

³³ Article 25

³⁴ Article 13

³⁵ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, n'est pas encore ratifiée à ce jour par la RDC

La constitution de la RDC n'en est point douteuse, protectrice également des droits électoraux de congolais.

Dans cette partie, il est question de revenir sur les formulations exactes de ces dispositions et proposer un commentaire, et relever en même temps certains principes de la démocratie qui est elle-même un droit reconnu aux peuples.

a. Le droit de vote dans la déclaration universelle des droits de l'homme

C'est l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui protège ce droit reconnu à tous. Cet article est ainsi libellé :

1. *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.*
2. *Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.*
3. *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.*

Texte non contraignant, la Déclaration universelle des droits de l'homme est le texte pivot de la Charte internationale de Droits de l'Homme. Il énonce et reconnaît les droits fondamentaux de l'individu universellement reconnus. Garantissant le droit de vote à travers la formulation de l'alinéa 1 de l'article 21, ce texte est ainsi violé par ceux qui ont choisi d'exclure du vote certains électeurs par une décision dont l'esprit et la lettre peinent à convaincre.

L'alinéa 3 de cet article pose le principe du fondement de l'autorité de l'État en faisant mention de la volonté du peuple qui s'exprime à travers le vote. Priver ainsi, sans beaucoup de scrupule, un peuple de son droit de vote blesse cet alinéa.

b. Le droit de vote dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

C'est principalement l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui rend compte du droit de vote reconnu aux citoyens. Il est ainsi libellé :

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;*
- b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;*
- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.*

Si l'alinéa 1 de l'article 25 est une reprise de ce qui est évoqué en l'alinéa 1 de la Déclaration universelle de droits de l'homme, les alinéas 2 de deux textes sont quant à eux différents en ce que celui du Pacte est clair lorsqu'il reconnaît *expressis verbis* le droit de voter et d'être élu. Ces élections doivent être périodiques, honnêtes au suffrage universel et égal et au scrutin secret. Celles de la RDC ont heurté le critère de périodicité pendant les élections de 2018, car elles étaient sensées se tenir à 2016. Le groupe d'Études sur le Congo décrit ces reports qu'il suspecte dans les manœuvres qui visent d'enfreindre les droits électoraux de congolais. Le rapport du groupe d'études sur le Congo décrit les reports avant les élections de décembre 2018 : *“Si les élections avaient été repoussées de 2016 à fin 2017 à travers des négociations au sein de la classe politique, le deuxième retard d'un an a été proclamé unilatéralement par la CENI. Depuis 2011, la CENI s'était toujours défendu de pouvoir organiser les élections sans consensus au sein de la classe politique sur des points clés : séquence des élections, fichier électoral et modalités de vote. À partir de la fin 2017, elle fait fi de ce principe en imposant non seulement un calendrier, mais aussi un fichier contesté et la machine à voter. Le 5 novembre 2017, la commission électorale annonce un report de fait par la publication du nouveau calendrier électoral global, trente-trois mois après le premier. La nouvelle date du 23 décembre 2018 pour les trois scrutins semble pourtant le résultat d'un étrange compromis. La CENI avait fait savoir à plusieurs reprises qu'il lui était impossible d'organiser les élections avant 2019, une position que soutient la majorité présidentielle et à laquelle l'opposition et une grande partie de la société civile étaient vigoureusement opposées. Ces*

derniers insistaient sur la nécessité de respecter les délais prévus dans l'accord de la Saint-Sylvestre.'³⁶

En ce qui concerne l'honnêteté, il signifie selon Arnold Nyaluma Mulagano que *“Les résultats proclamés doivent traduire la volonté réellement exprimée par les électeurs. La fraude électorale fréquente en RDC, qu'elle soit l'œuvre des candidats ou de la centrale électorale, constitue une violation du droit électoral.”*³⁷

L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques voudrait également que voter devrait se faire à travers un scrutin universel et égal. *“L'universalité du suffrage est une conséquence de la souveraineté populaire. Tout citoyen devrait être admis à élire et être éligible en toute égalité avec ses compétiteurs.”*³⁸

Tout ceci suppose en fait que le scrutin doit être secret et pour assurer l'expression libre de la volonté des électeurs.

Les dispositions du pacte en rapport avec le droit de vote en ce qui est de la RDC ne seraient que des vœux restés pieux, car ni le critère de périodicité, ni celui d'honnêteté, moins encore celui de l'universalité et égalité n'ont été respectés.

c. Le droit de vote dans la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples

“1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, et ce, directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi.

2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays.

3. Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi.”

C'est le contenu de l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui, à notre avis, reprend ce qui est déjà dit dans la déclaration universelle de droits de l'homme et dans le Pacte International relatif aux droits civils et politiques.

³⁶ Groupe d'études sur le Congo, *les élections de tous les dangers, note 2 imbroglios techniques*, novembre 2018, disponible sur www.congoresearchgroup.org, pdf, p.6

³⁷Nyaluma Mulagano A, *l'impasse électorale en rdc: leçons de la jurisprudence de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, p.3, PDF disponible sur www.idgpa.org, consulté le 13 janvier 2021

³⁸*Idem*, p.3

Le premier alinéa de l'article 13 réaffirme le droit pour les citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays de manière directe (en se faisant élire par exemple) soit de manière indirecte (en jouissant du droit d'élire) par l'intermédiaire des représentants librement choisis.

Les populations de Beni, Beni ville, Butembo ville et Yumbi, circonscriptions dans lesquelles les élections ont été programmées pour mars 2019, n'ont pas pu jouir de cette prérogative pourtant leur reconnue par la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Au regard de ce qui est évoqué plus haut dans ce texte, cela est une violation du droit de vote de ces populations qui n'ont pas pu exprimer leur choix pour les élections du président de la république voté en décembre et investi en janvier. Avant la tenue des élections, les craintes des uns et des autres en rapport avec la violation du droit des congolais de voter leurs dirigeants étaient au rendez-vous, avons-nous observé. Le Groupe d'Études sur le Congo a intitulé un de ses rapports, *les élections de tous les dangers. Il a donné pour titre un deuxième : Congo, une bataille électorale périlleuse*, Bouvier et Omasombo écrivent quant à eux, «RDC 2016 : année électorale sans élections »...des titres qui traduisent des attentes déçues. Et à la suite de Bouvier et Omasombo: *Le pouvoir multiplie des stratagèmes pour éloigner l'horizon de la tenue des élections... Les alibis techniques, financiers, et politiques sont avancés. L'exercice des libertés qui servent de balises au droit électoral est réprimé avec une violence sans mesure. Tout se passe comme si le vote ne constituait pas un droit.*³⁹

Brièvement, si dans les quatre circonscriptions électorales on n'a pas pu voter, dans les autres circonscriptions le retard dans l'organisation de cette élection a constitué une entorse au droit électoral des citoyens qui ont voté dans un contexte difficile et incertain. Et l'article 13 de la Charte s'en sort blessé.

d. Le droit de vote dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

Il faut dire d'emblée que la RDC n'a jamais ratifié cette Charte. Mais aux termes de l'alinéa 3 de son article 2, *Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une*

³⁹ Bouvier P & Omasombo Tshonda J. 2017. «RDC 2016 : une année électorale sans élections », Conjonctures congolaises 2016, Paris, Le Harmattan, 2017.

autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement est l'un des objectifs de cette Charte.

L'article 5 ne dit pas moins du droit de vote reconnu aux populations des États qui reconnaissent cette Charte : *“Les États parties prennent les mesures appropriées afin d'assurer le respect de l'ordre constitutionnel, en particulier le transfert constitutionnel du pouvoir.”*

L'article 4 alinéa 2 affirme quant à lui, *“les États parties considèrent la participation populaire par le biais du suffrage universel comme un droit inaliénable des peuples.”*

L'insistance sur la participation populaire dans le choix des dirigeants est aussi ici remarquable. Mais nous l'avons dit, en RDC, cette charte ne fait pas encore partie des textes qui constituent son arsenal juridique en dépit des appels incessants aux dirigeants congolais de la ratifier.

Ce texte est, sur le plan du cadre juridique visant les droits électoraux des africains, un train qui ne devrait laisser personne à la gare. En effet, Nyaluma Mulagano écrit en parlant de cette charte que *“les États africains considèrent la participation populaire par le biais du suffrage universel comme un droit inaliénable des peuples... Le droit de candidater et de voter ne devrait souffrir des limitations déraisonnables.”*⁴⁰

C. La privation du vote aux populations de Beni, Beni ville, Butembo ville et Yumbi à la présidentielle de 2018 était une violation de la constitution de la RDC

En plus de dispositions des conventions internationales citées supra, la Constitution de la République Démocratique du Congo en ses articles 5 à 8, 72, 102 et 106, garanti le droit de vote, celui-ci comprenant le droit d'élire et le doit d'être élu. Déjà à l'article premier de la Constitution, la RDC se veut un État de droit. C'est-à-dire, comme le définit le secrétaire général de l'ONU *“un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part,*

⁴⁰NyalumaMulagano A, *op.cit.*, p3

des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.'⁴¹

Ceci dit, il est à bien d'égard perceptible que l'état de droit a encore du chemin à faire dans un pays où l'un de droits fondamentaux de l'homme est violé, le droit de vote pour les populations de circonscriptions électorales sus évoquées. Pour autant qu'il était possible de prendre des mesures de prévention contre la propagation de l'épidémie d'Ébola, pour autant que l'insécurité ne sévissait uniquement pas que dans ces entités et que l'État pouvait prendre les meilleures dispositions en vue d'éviter des incidents sécuritaires, pour autant qu'une mesure d'état d'urgence n'était préalablement pas prise, pour autant qu'en pleine épidémie d'Ébola, trois mois après la présidentielle dans les autres circonscriptions, les mêmes électeurs de mêmes circonscriptions dorénavant exclus de la présidentielle étaient conviés à prendre part aux élections législatives et que de là les nouvelles flambées d'Ébola n'ont pas été rapportées, pour autant que le contexte sécuritaire est resté le même à Beni-Butembo, lors de l'organisation en mars des législatives.

Bien plus, les habitants de Beni-Butembo ont simulé des élections populaires en dehors de toute structure étatique en décembre 2018 sans se faire massivement contaminer d'Ébola, car ayant pris des précautions ou sans que des incidents sécuritaires n'aient pas pu empêcher ce vote populaire. L'argument de la CENI coulée dans la décision numéro 55 est battue en brèche et il, est de ce fait aisé de conclure à une violation intentionnelle de la constitution et des conventions internationales pertinentes.

L'article 5 de la Constitution veut un scrutin universel, égal et secret. Mais rien de ceci ne fut en 2018, à l'égard des populations de quatre circonscriptions dont les électeurs étaient injustement exclus. Énumérant une série des facteurs rendant compte de l'impasse du processus électoral congolais, Nyaluma Mulagano conclut que le droit électoral est un droit

⁴¹[Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit](#) disponible sur www.un.org/ruleoflaw/fr/what-is-the-rule-of-law/

constitutionnel qui oblige l'État à organiser les élections démocratiques, mais aussi un droit individuel.⁴²

D. Les principes d'égalité et de non-discrimination en rude épreuve

Les principes d'égalité et de non-discrimination sont bien rangés du côté de ceux qui constituent le socle de l'état de droit. L'État moderne observe et promeut ces principes cardinaux du Droit international des droits de l'homme. Ils sont affirmés aux articles 3 de chacun de deux pactes internationaux : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux culturels. Ceci, sans évoquer la Déclaration universelle de droits de l'homme qui consacre son premier article au droit qu'ont les individus de naître libres et égaux. Par ailleurs, la Constitution de la RDC en ses onzième et douzième articles conforte l'égalité des citoyens en droit et en dignité devant la loi notamment.⁴³

L'exclusion des électeurs de Butembo, Beni et Yumbi enfreint en coup sûr ces principes cardinaux de droits de l'homme en ce que la Commission Électorale Nationale Indépendante ne pouvait objectivement choisir de ne pas faire participer ces électeurs à l'élection présidentielle pour les raisons sus évoquées.

Dans la mesure où la CENI était fondée à reporter les scrutins à Beni, Beni ville, Butembo ville et Yumbi, cette Institution d'appui à la démocratie avait la latitude soit de faire une proclamation provisoire des résultats de la présidentielle de décembre 2018 en attendant de compléter les scrutins après l'organisation des élections là où elles ne l'avaient pas été, soit d'attendre l'organisation des élections programmées en mars 2019 dans les entités où elles avaient été reportées en vue d'une proclamation des résultats globaux. L'égalité des citoyens en droit aurait été ainsi sauvegardée.

La CENI pouvait aussi pour éviter d'énervier le principe d'égalité et de non-discrimination, en proposant un nouveau report de ces élections qui l'avaient déjà été à maintes reprises depuis 2016, année pendant laquelle elles se teindraient si on s'en tenait à la constitution et aux autres lois du pays notamment la loi électorale.

⁴²Cfr Nyaluma Mulagano A, *op.cit.*, p.2

⁴³ Article 11 : Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Toutefois, la jouissance des droits politiques est reconnue aux seuls Congolais, sauf exceptions établies par la loi. Article 12 Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois.

Il sied de noter que l'égalité des citoyens et la non-discrimination ici vantées, sont des principes contraignant à la lumière de ce qu'écrivent Hennebel et Tigroudja : *“les États disposent, certes, d'une large marge d'appréciation pour mettre en œuvre les droits politiques en droit interne ; pourtant il faut relever que cette marge de manœuvre est strictement encadrée par toute une série des principes contraignants : l'égalité, la non-discrimination, la proportionnalité ainsi que par le principe fondamental de l'autonomie du statut international de la personne par rapport au droit interne.”*⁴⁴

Ceci dit, il convient de préciser qu'en rapport avec la décision du président de la CENI, l'égalité des citoyens se trouvent être brisée par le fait que pour une raison pour le moins infondée de populations en droit d'élire ont été exclus alors que les autres ont pu jouir de leur droit. Le principe de non-discrimination a également été heurté si on s'en tenait au fait qu'il y avait eu différence de traitement en ce qu'éventuellement pour des raisons politiques certains citoyens ont été exclu du vote pour le fait qu'ils habitaient un terroir acquis à la cause de l'opposition. *“Plus d'un million de Congolais ont été empêchés de voter dans trois zones du pays dominées par l'opposition, où les scrutins ont été reportés au mois de mars 2019”*⁴⁵, lit-on dans un rapport de Human Rights Watch.

*“À Beni et Butembo, région transformée en bastion de l'opposition par des années de négligence et de conflit, le candidat à la présidence Martin Fayulu a rassemblé d'immenses foules. Les trois villes concernées, qui englobent environ 3 % des 40 millions d'électeurs enregistrés, sont censées désormais voter en mars 2019. Alors que les résultats de la présidentielle seront, selon le nouveau calendrier, annoncés le 15 janvier, sans possibilité de comptabiliser leurs votes. « Il n'y a eu aucune concertation, déplore Abraham Djamba, chef de la mission d'observation de la société civile, Symocel. On peut même se demander si c'est constitutionnel »”*⁴⁶, écrit pour sa part un média en ligne.

L'idée de violation du principe de non-discrimination se trouve confortée dans les écrits de Muhindo Mughanda quand il écrit *“ il s'agirait de donner aussi raison à ceux qui pensent que le report des élections n'avait*

⁴⁴Hennebel L et Tigroudja H, *op.cit.*, p.1176

⁴⁵Human Rightswatch, *“RD Congo : Les élections ont été entachées de violences et de restrictions du droit de vote Il faut mettre fin aux restrictions sur les informations pendant le décompte des voix”* rapport en ligne sur www.hrw.org/fr/news/2019/01/05/consulté le 15 janvier 2021

⁴⁶ www.la-croix.com/Monde/Afrique/

pour d'autres but que d'imposer au peuple de Butembo et Beni, un président qu'il n'aurait pas élu'.⁴⁷

La discrimination est donc fondée sur le lieu ou sur la région dans laquelle est établi l'électeur. En l'occurrence ici, la région de Butembo-Beni, certes pas la seule à être acquise à l'opposition, mais, peut être, celle dans laquelle les circonstances de temps et de lieu peuvent donner lieu au prétexte insécurité et Ébola.

Il est aussi à noter que l'épidémie d'Ebola sévissait aussi bien à Butembo-Beni que dans les territoires d'Irumu et de Mambasa en province de l'Ituri sans dire que Lubero et Goma dans le Nord Kivu et quelques autres zones de santé aussi bien dans le Nord Kivu, l'Ituri et le Sud Kivu étaient touchées.

Par ailleurs, l'insécurité est, certes, vécue différemment dans plusieurs entités de l'Est de la RDC. Il est difficile d'affirmer que la menace sécuritaire était au pic à Butembo-Beni et Yumbi mais pas en Ituri ou dans les plateaux du Sud-Kivu, zones dans lesquelles l'insécurité est caractéristique.

D'où, l'affirmation que les principes d'égalité et de non-discrimination ont-ils largement été violés.

Si les victimes d'actes de discrimination ou de violation de l'égalité des droits disposent d'un recours, il est tout de même à noter que *« l'histoire de l'État, la situation politique qu'il traverse et en particulier, les dangers et difficultés auxquels il doit faire face, sont autant d'arguments qu'il peut utiliser avec plus ou moins de succès sur le terrain des droits politiques alors qu'ils seraient inopérants au regard d'autres droits et libertés. »*⁴⁸ L'État se verrait ainsi dédouané des violations dont il serait auteur. Mais, *des législations floues, ambiguës ou donnant lieu à des pratiques teintées d'arbitraire ne seront pas couvertes par cette ample marge de manœuvre de l'État.*⁴⁹ Prévient la Cour Européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 2 mars 2010, §§45 cité par Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja.

2. Recours contre la décision n° 055/ceni/bur/18 du 26 décembre 2018 du président de la CENI

⁴⁷Muhindo Mughanda, *op.cit.*, p. 92

⁴⁸Hennebel L et Tigroudja H, *op.cit.*, p.1184

⁴⁹ Idem, p.1185

Nous allons envisager ce recours sur le plan interne (de la RDC) et sur le plan des organes internationaux de protection des droits de l'homme.

A. Recours en RDC contre la décision du président de la CENI

Nous allons envisager le recours contre la mesure du président de la CENI sur le plan du contentieux administratif, la décision dont il est ici question étant un acte administratif unilatéral. Nous ferons également mention de la possibilité pour le principal organe congolais de protection des droits humains, la Commission Nationale de Droits de l'Homme CNDH de connaître de cette violation des droits de l'homme à l'endroit des électeurs de Beni, Butembo et Yumbi.

a. Un recours en annulation de la décision du président de la CENI

Un tel recours aurait été possible avant l'exécution de la mesure du président de la CENI. Dès lors que les électeurs de Beni, Butembo et Yumbi ont déjà été privés de leur droit de vote, la possibilité d'un tel recours ne peut plus être envisagée. L'intérêt de cette partie c'est de démontrer qu'il était possible avant les élections générales du 30 décembre 2018, ou tout au plus avant celles de mars 2019, d'initier pareille action en vue d'obtenir l'annulation d'une décision teintée d'arbitraire. En effet, *“la Constitution ne s'est pas limitée qu'à sacraliser l'égalité des congolais devant la loi et leur égalité à la protection des droits et des lois, mais elle a prévu le mécanisme de rétablissement des congolais jetés en rupture d'égalité.”*⁵⁰

Sur base de l'article 85 de la loi organique du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, le Conseil d'État de la RDC est compétent pour traiter du recours en annulation pour violation de la loi, de l'édit ou du règlement formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales.⁵¹

⁵⁰ Makaka Pap'Ekaka JC, *Avec quel juge règlera-t-on le contentieux de réparation du préjudice exceptionnel dans l'ordonnancement juridique de la République Démocratique du Congo?*, article en ligne, disponible sur www.issr-journals.org consulté le 17 janvier 2021

⁵¹ L'article 85 de la loi organique du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif fait de la section du contentieux

En fait, la loi parle d'autorité administrative centrale sans déterminer dans les détails qui répond de cette qualité. De la compréhension que nous nous en faisons, le président de la Commission Électorale Nationale Indépendante est également une autorité administrative centrale.

L'alinéa 3 du même article 85 donne un contenu à ce qui est appelé violation de la loi, du règlement, de la coutume et des principes généraux de droit et cite :

1. l'incompétence ;
2. l'excès de pouvoir ;
3. la fausse application ou la fausse interprétation de la loi, de l'édit ou du règlement ;
4. la non-conformité à la loi, à l'édit ou au règlement de l'acte, du règlement ou de la décision dont il a été fait application ;
5. la violation des formes substantielles ou des formes prescrites à peine de nullité des actes ;
6. la dénaturation des faits et des actes ;
7. la négation de la foi due aux actes

En outre, l'excès de pouvoir est consubstantiel à la décision du président de la CENI qui, pourtant compétent de modifier le calendrier électoral a usé des pouvoirs que la loi lui reconnaît pour violer intentionnellement le droit de vote de près 3 % des 40 millions d'électeurs enregistrés en reportant sine die, mais sans le mentionner, les élections présidentielles dans certaines circonscriptions électorales. En effet, il ne pouvait être possible de participer à la présidentielle alors que le président de la république avait déjà été investi.

Comme cette décision viole pertinemment le principe d'égalité reconnue dans des nombreuses conventions internationales ratifiées par la RDC et donc faisant pleinement partie de l'ordre juridique congolais⁵², elle viole aussi bien la constitution de la RDC⁵³ que les autres lois de la république, la loi électorale notamment atteinte aussi bien dans son exposé des motifs que dans ses dispositions pertinentes, et les principes élémentaires de l'État de droit.

administratif du conseil d'Etat le juge de toutes les affaires qui relèvent de la compétence contentieuse de cette juridiction.

⁵² Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pactes international relatif aux droits économiques et sociaux culturels, charte africaine des droits de l'homme...

⁵³ Art 11 et 12 de la Constitution de la République Démocratique du Congo

Il était possible en son temps, de demander l'annulation de cette décision par la voie d'un contentieux en annulation à en contrôlant la légalité par voie d'un recours pour excès de pouvoir.

Ce recours a pour objet exclusif “ *l'annulation d'un acte administratif unilatéral décisoire au terme d'un contrôle de sa légalité, c'est-à-dire de sa conformité (ou au moins sa compatibilité) à la loi.*”⁵⁴

Si cette conformité à la loi s'apprécie sur base aussi bien de la légalité externe que de sa légalité interne, en ce qui concerne l'acte ici incriminé, c'est bien du point de vue de la légalité interne qu'il porterait des germes de “pathologies juridiques”⁵⁵ qui peuvent en ruiner l'efficacité.

L'administration publique ne poursuit en effet qu'un but d'intérêt général. Tous ses actes ne doivent être qu'ainsi justifiés. Or, il est plus ou moins aisé de démontrer que le but ou le mobile de la décision du président de la CENI était autre que la poursuite de l'intérêt général.

En effet, l'exposé des motifs de la décision du président de la CENI attire déjà l'attention quant à la référence faite à une correspondance du ministre de l'intérieur y évoquée. L'idée d'une sorte d'inféodation de cette institution sensée être indépendante prend forme et n'échappe pas à Muhindo Mughanda qui écrit : “*par ailleurs, il est curieux que dans l'exposé des motifs de la décision numéro 55 de la CENI apparaisse une correspondance (reçue comme ordre) du ministre de l'intérieur, une pure célébration de l'inféodation de cette structure sensée indépendante au pouvoir exécutif.*”⁵⁶

Par ailleurs, il est certes difficile de justifier des mobiles politiques à la base de cette décision, mais loin s'en faut, des rapports d'experts, des chercheurs et les opinions de victimes de cette mesure qui s'étaient exprimées lors des enquêtes menées par le Réseau Universitaire de Recherches et sur le Changement politique et les Élections RUCHE. Ceux-ci soutiennent cet argument au point que 98 pourcents de personnes enquêtées s'inscrivent en faux contre cette mesure dont les raisons sont jugées fallacieuses⁵⁷. Un but politique est soupçonné. Il y a lieu à notre avis que le juge se prononce à ce sujet.

Cette piste justifie aussi le recours pour excès de pouvoir ici envisagé contre la décision numéro 55 de la CENI. On serait alors dans le

⁵⁴Muhindo Malonga T et Mbusa Nzanu, *Droit administratif et institutions administratives*, PUG-CRIG, Butembo 2010 ? p.443

⁵⁵ Idem, p.454

⁵⁶Muhindo Mughanda, *op.cit.*,p.14

⁵⁷ Idem, p.42

cas de figure d'un détournement de pouvoir, celui-ci étant en fait évoqué dans deux cas : la poursuite d'un but autre que l'intérêt public et la poursuite d'un but d'intérêt public autre que celui assigné à l'acte. Or, ne sont pas considéré comme d'intérêt public deux types de buts, le but personnel et le but politique.⁵⁸

b. Un recours devant la commission nationale de droit de l'homme

Ce recours est essentiellement non juridictionnel. La commission nationale de droit de l'homme étant en effet une institution d'appui.⁵⁹ La loi la créant la veut une institution consultative de promotion et de protection des droits de l'homme soumise à la seule autorité de la loi.⁶⁰

Ayant dans ses attributions telles que détaillées en l'article 6 de la loi organique la créant, enquêter sur tous les cas de violations des droits de l'homme ; et orienter les plaignants et victimes et les aider à ester en justice sur toutes les violations avérées de droits de l'homme, la CNDH est ainsi fondée à recevoir une requête de ceux qui se sentent lésés de n'avoir pas pu exercer leurs droits de vote de suite de la décision numéro 55 de la CENI. Pareille action viserait la réparation à l'issue d'une action en justice menée avec l'aide de la CNDH comme indiqué à l'alinéa 2 de cet article 6. Et cette réparation pourrait consister d'abord à la reconnaissance de la violation des droits de vote de plusieurs citoyens congolais indument écartés.

De ce point de vue, comme indiqué à l'article 28 de la loi organique, *“toute personne physique victime de violation des droits de l'homme peut saisir la CNDH. De même, un groupe de personnes peut collectivement saisir la CNDH. Les organisations légalement constituées, ayant la défense et la promotion des droits de l'homme dans leurs missions, peuvent aussi saisir la CNDH en lieu et place des victimes. La CNDH peut également se saisir d'office.”*

Reconnaitre une violation de droits de l'homme est à notre avis toujours un premier pas vers la réparation du préjudice. Les organisations de défense des droits de l'homme en défaut des victimes, devraient dans la

⁵⁸ Lire à ce sujet Muhindo Malonga T et Mbusa Nzanzu, *op.cit.*, p.464

⁵⁹ Art 222 de la constitution du 18 février 2006 telle que révisée

⁶⁰ Art 4 de la loi organique n° 13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme

mesure du possible soumettre cette question de violation du droit de vote des électeurs de Beni, Butembo et Yumbi à la CNDH en vue d'une action en justice.

B. Possibilité d'un recours devant les organes de protection des droits de l'homme des Nations-unies

a. Devant le Comité des droits de l'homme

Organe de surveillance de la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies reçoit les plaintes interétatiques des États parties sur les violations de droits de l'homme⁶¹ et, des plaintes individuelles émanant des particuliers prétendus victimes d'une violation de droits de l'homme comme l'indique l'article premier du premier protocole facultatif se rapportant au pacte.⁶²

Les personnes ayant qualité d'électeurs dans les circonscriptions exclues du vote de décembre 2018 en RDC, s'ils estiment, collectivement ou individuellement, avoir été indument privés de leur droit de vote peuvent présenter des communications individuelles au Comité des droits de l'homme en vue pour celui-ci de porter à l'attention de l'État partie, la RDC en l'occurrence, les allégations à propos du droit violé. Évidemment, le préalable à la recevabilité de pareille reste l'épuisement des voies de recours internes disponibles.⁶³

La CENI qui avait motivé sa décision par l'insécurité et la maladie à virus Ébola verrait ainsi le but de sa mesure passer au crible de l'analyse du Comité. En fait, il est expressément dit que les restrictions doivent être justifiées par un but légitime. Or, (heureusement pour les États) *“les clauses conventionnelles protégeant les droits politiques et de participation aux affaires publiques, ne prévoient pas, comme d'autres clauses, la liste des motifs légitimes de restrictions des droit de sorte que,*

⁶¹ Lire à ce sujet article 41 du pacte international relatif aux droits civils et politiques

⁶² Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur : le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 9 du pacte

⁶³ L'alinéa 2 de l'article 5 du premier protocole facultatif dispose : Le Comité n'examinera aucune communication d'un particulier sans s'être assuré que : a) La même question n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ; b) Le particulier a épuisé tous les recours internes disponibles. Cette règle ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables.

comme le dit la cour européenne, les États sont libres de justifier leur ingérence.”⁶⁴ Mais cette liberté est loin de justifier les abus éventuels dont les États se rendraient coupables. “*Si cette indétermination semble être plutôt favorable aux États, elle est, en réalité, à l’origine d’un contrôle international accru.*”

Si comme dit ci haut, sur pied de l’article premier du premier protocole facultatif un requérant peut s’adresser au Comité des droits de l’homme pour lui proposer l’examen de sa prétention sur une violation de son droit, il pourrait s’appuyer sur la violation de l’article 21 de la Déclaration universelle des droits de l’homme, mieux encore et plus précisément de l’article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L’objectif ici pourrait être d’obtenir du comité la reconnaissance de la violation de son droit de vote dans le cas d’espèce, ce qui peut déjà être un premier pas vers la réparation.

b. Devant la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples

Une autre possibilité offerte aux victimes des violations des droits humains, en Afrique, c’est de porter leurs prétentions devant la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples. Cette Commission née des dispositions de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples⁶⁵, outre la promotion et l’interprétation des dispositions de la charte, vise également, peut-être même principalement la protection des droits de l’homme.

L’article 13 de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples reconnaît aux citoyens d’États parties le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays.

Par ailleurs, un État peut faire une communication qu’il adresse à un autre État portant sur de graves violations des droits humains dans cet autre État, procédure qui peut aboutir à l’examen de cette communication par la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples.⁶⁶

La Charte ouvre une brèche à propos des communications émanant des individus ou des organisations qui estiment qu’un État Partie a violé une ou plusieurs de ses dispositions⁶⁷ et en donne la procédure sur

⁶⁴Hennebel L et Tigroudja H, *op.cit.*, p.1184

⁶⁵ Article 30 de la Charte

⁶⁶ Articles 47, 48, 49 et 50 de la charte

⁶⁷ Article 55 de la charte

pieu des articles 102-120 du Règlement intérieur de la Commission. Bien plus, “ *Il n’y a pas de restrictions sur les personnes admissibles à porter des affaires devant la Commission africaine ; toute personne physique ou morale peut porter plainte. Les seules restrictions sont celles qui appliquent en vertu de tous les traités concernant la responsabilité de l’État.*”⁶⁸

En conséquence, un État partie peut prendre fait et cause pour les électeurs de Beni, Beni ville, Butembo et Yumbi en vue d’une reconnaissance de la violation des dispositions de la charte violées par la RDC, en privant les citoyens de ces circonscriptions électorales de leur droit de vote. Des Organisations non gouvernementales et des individus peuvent également porter ces faits violant la charte devant la commission et éventuellement postuler comme le ferait un État, une réparation en faveur des victimes.

Ces voies ouvertes aux victimes de la violation du droit de vote à l’issue des élections générales de décembre 2018 en RDC sont, pour les instances non juridictionnelles telle le Comité des droits de l’homme et la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, susceptibles d’être ouvertes jusqu’aujourd’hui.

Ici aussi, l’épuisement préalable des voies de recours internes est une obligation pour la recevabilité de toute requête devant la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples.⁶⁹

Par ailleurs, la Cour africaine des droits de l’homme et des peuples serait une autre voie offerte contre les graves violations de Droits de l’homme. Mais, la RDC n’ayant pas encore fait la déclaration d’acceptation de compétence de la Cour africaine des droits de l’homme et des peuples en dépit du dépôt des instruments de ratification en décembre 2020, cette voie est encore fermée pour les prétentions sur les affaires portant sur la RDC.

“*Les dernières élections en RDC ont confirmé les ratés de la démocratie en Afrique. Mal comprises, travesties, confisquées, elles sont, dans plus d’un pays, porteuses de gènes du conflit. De toute évidence, si l’on veut construire les nations au-delà des ethnies, une politique digne de ce nom reste à construire et la démocratie à réinventer.*”⁷⁰ Cette phrase tirée de « voter, un acte universel ? » met en exergue les élections de 2011 en RDC et donne l’idée des élections en Afrique. Cette situation n’aurait pas

⁶⁸ [Djeugoue](https://www.ihpra.org/fr/2015/05/) Brice Martial, *la commission africaine des droits de l’homme et des peuples (cadhp)*, mai 2015, disponible sur <https://www.ihpra.org/fr/2015/05/>

⁶⁹ Article 50 de la Charte

⁷⁰ Cyril Kulenovic, Rigobert Minani, Thierry Brésillon, Jean-Jacques Pérennès, *voter, un acte universel ?*, <https://www.cairn.info/revue-projet-2012-2-page-36.htm>

changé du moins, en ce qui est de la RDC. Le précédent de ces élections avec la situation ici décrite en dit tout.

Conclusion

L'élection est devenue une institution énormément protégée par des normes électorales internationales, régionales et nationales. Tous les textes juridiques existants insistent sur la large participation des citoyens aux élections.

Ce papier a relevé et analysé les raisons officielles et non officielles de la privation des électeurs de Beni, Butembo et Yumbi de l'élection présidentielle en 2018. Il a été question d'explorer les implications juridiques éventuellement liées à cet acte *contra legem*.

Il ressort que l'exclusion des électeurs des circonscriptions précitées de l'élection présidentielle est rationnellement expliquée par des raisons officielles et calculs politiques d'acteurs politiques au pouvoir et compétiteurs politiques.

Certes, la maladie apparait dans la région dans un contexte social, économique et politique instable. Ces éléments de ce contexte ont été évoqués par les autorités (gouvernementales et de la CENI) en vue de priver les électeurs de Beni, Butembo et Yumbi des élections présidentielles et législatives de 2019. Ce qui engendre d'énormes conséquences sur le plan juridique.

La décision N° 055/CENI/BUR/18 du 26 décembre 2018 complétant la Décision N° 050/CENI/BUR/18 du 20 décembre 2018 (*Annexe 2*) portant modification du calendrier des élections présidentielles, législatives et provinciales a-t-elle pour conséquence la violation du droit de vote des électeurs de circonscriptions électorales de Beni, Beni ville, Butembo et Yumbi ? Si oui, de quel recours disposent-ils pour éventuellement postuler le bénéfice d'une réparation ? C'est l'une des questions que nous nous sommes posés pour mener notre recherche.

Si la violation du droit de vote des électeurs de circonscriptions précitées est déjà un fait accompli, il s'offre par ailleurs devant ces électeurs d'assez larges manœuvres ou possibilités de réparation avons-nous essayé de démontrer.

Références bibliographiques

Textes conventionnels, légaux, règlementaires et décisionnels, rapports et autres

- Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que révisée
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples,
- Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance,
- Déclaration universelle des droits de l'homme
- Décision N° 055/CENI/BUR/18 du 26 décembre 2018 complétant la Décision N° 050/CENI/BUR/18 du 20 décembre 2018 (*Annexe 2*) portant modification du calendrier des élections présidentielles, législatives et provinciales
- Loi n°17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée à ce jour
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Ouvrages et articles

- Bouvier P & Omasombo Tshonda J. 2017. «*RDC 2016 : une année électorale sans élections* », Conjonctures congolaises 2016, Paris, L'Harmattan, 2017.
- CENCO, *Manuel de référence d'éducation civique et électorale, Tome II, Module V*, Kinshasa, 2005.
- Dario Battistella et al. *Dictionnaire des Relations Internationales*, Dalloz, 3 ed., Paris, 2012
- Diane Ethier et Marie-Joelle Zahar, *Introduction aux relations internationales*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, 132p.
- [Dieugoue](https://www.ihrda.org/fr/2015/05/) Brice Martial, *la commission africaine des droits de l'homme et des peuples (cadhp)*, mai 2015, disponible sur <https://www.ihrda.org/fr/2015/05/>
- François Thual, *Méthodes de la géopolitique Apprendre à déchiffrer l'actualité*, Ellipses marketing, Paris, 1996
- Guy Hermet et al. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand colin, 7 éd., Paris, 2011
- Hennebel L et Tigroudja H, *Traité de droit international des droits de l'homme*, 2^e éd. A Pédone, Paris, 2018,
- IDEA International, *Gestion des risques électoraux*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-des-risques-electoraux.pdf>, téléchargé le 21 janvier 2021.
- Jacques Gestelé, *La Communication politique*, Armand colin, Paris, 2004.
- Jean-Louis Hérin, *Les exclus du droit de vote*, in *Pouvoirs*, 2007/n°120/pages 93 à107, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2007-1-page-95-htm>; ...
- Jean-Paul Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 10 ème éd., Paris, 2014

- Makaka Pap'Ekaka JC, *Avec quel juge règlera-t-on le contentieux de réparation du préjudice exceptionnel dans l'ordonnancement juridique de la République Démocratique du Congo?*, article en ligne, disponible sur www.issr-journals.org consulté le 17 janvier 2021
- Mathias Hounkpe Alioune Badara Gueye, *Rôle des forces de sécurité dans le processus électoral : cas de six pays de l'Afrique de l'Ouest*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07531.pdf>, téléchargé le 21 janvier 2021.
- Muhindo Malonga T et MbusaNzanzu, *Droit administratif et institutions administratives*, PUG-CRIG, Butembo 2010
- Muhindo Malonga, *Droit constitutionnel et institutions politiques, théorie générale et droit constitutionnel congolais*, PUG-CRIG, Butembo, 2010
- Muhindo Mughanda, *Contre la démocrature*, chronique des élections populaires en république démocratique du Congo, PUR, Butembo, 2019
- Nyaluma Mulagano A, *L'impasse électorale en rdc: leçons de la jurisprudence de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, PDF disponible sur www.idgpa.org,

Rapports et autres documents

- Commission des droits de l'homme, *État des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, annexe, les principes de Syracuse concernant les dispositions du pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations*, disponible sur www.refworld.org
- Comité des droits de l'homme, Observation générale No 25 (57), *Observations générales adoptées au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales* adoptées par les organes des traités, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).
- Human Rights watch, *“RD Congo : Les élections ont été entachées de violences et de restrictions du droit de vote”*
- Groupe d'études sur le Congo, *les élections de tous les dangers, note 2 imbroglios techniques*, novembre 2018, disponible sur www.congoresearchgroup.org, pdf,
- Lettre n° 25/CABMININTERSEC/HHMS/6499/2018 du 17 décembre 2018.
- Symocel, *rapport final d'observation des élections directes et indirectes de 2018 et 2019, République Démocratique du Congo*, Kinshasa, mai 2019, disponible sur www.pdf
- Parapluie du citoyen, *lettre ouverte n°/ Réf.: 004/MC-PC/2019* du 14 février 2019.

PNUD, *Élections et prévention des conflits Guide d'analyse, de planification et de programmation*

- [UN Rapport du Secrétaire général : le rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit](#) disponible www.un.org/ruleoflaw/fr/what-is-the-rule-of-law/
- www.la-croix.com/Monde/Afrique/, consulté le 08 janvier 2021.
- www.radiookapi.net/2018/12/26/emissions/linvite-du-jour/beni-la-noel-oly-ilunga
- <https://twitter.com/msfcongo/status/1077884595583025152>, MSF RDC, 26 décembre 2018.
- <https://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/democratic-governance/elections-and-conflict-prevention-guide.html>, consulté le 26 janvier 2021.
- <https://www.voaafrique.com/a/nangaa-demande-pardon-aux-habitants-de-beni-et-butembo/4803466.h>, téléchargé le 25 janvier 2021.