

Rapport Intérimaire
MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION ELECTORALE
DU CENTRE CARTER

République Démocratique du Congo

5 décembre 2023¹

Introduction

Le Centre Carter est actif en République Démocratique du Congo depuis 2006, œuvrant à promouvoir des élections démocratiques, à protéger les droits humains et à faire progresser la transparence et la redevabilité dans le domaine des industries extractives. Le 24 juin 2023, le Ministère des Affaires étrangères de la République Démocratique du Congo (RDC) a invité le Centre Carter à observer les élections du 20 décembre.

En réponse à cette invitation, le Centre Carter a déployé une Mission Internationale d'Observation des Elections (MIOE) en septembre 2023, dirigée Nicolas Teindas, Directeur de Mission. La MIOE a officiellement débuté le 25 septembre, avec une équipe principale de sept experts.² Depuis, la MIOE a rencontré de nombreuses parties prenantes, notamment la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), la Cour Constitutionnelle, des responsables gouvernementaux au niveau national et provincial, différents candidats à l'élection présidentielle ou leurs représentants, des responsables de la sécurité, ainsi que des groupes d'observation nationale telles les organisations CENCO-ECC, Regard Citoyen et d'autres structures, ou bien des organisations de la société civile travaillant sur les questions de genre et d'inclusion.³ Le 1^{er} novembre, les 24 Observateurs de Long Terme (OLT) du Centre Carter ont commencé à arriver en RDC. Après une formation approfondie, les OLTs ont été déployés à partir du 9 novembre dans onze provinces, en 12 équipes de deux personnes.⁴ Le Centre sera rejoint autour du jour du scrutin par une délégation de haut niveau ainsi qu'un nombre limité de membres du personnel basé au siège d'Atlanta.

Le Centre Carter publiera après le jour du scrutin une déclaration préliminaire comportant des constats et conclusions de la MIOE, ainsi qu'un rapport final après la fin du processus électoral, comprenant des recommandations visant à renforcer davantage le processus électoral. Même si la MIOE du Centre Carter va observer le déroulement du scrutin sur la base d'un échantillon de centres de vote, elle ne déploiera pas de délégation complète d'observation de court terme. Le nombre limité d'observateurs à court terme signifie que la MIOE n'aura pas une présence suffisante

¹ Ce rapport intérimaire couvre les principaux aspects du processus électoral jusqu'au 30 novembre 2023, sauf indication contraire.

² Le Centre Carter lance une mission d'observation des élections générales en République démocratique du Congo (25 septembre 2023), <https://www.cartercenter.org/news/pr/2023/drc-092523.html>

³ Outre la MIOE, le Centre Carter apporte un appui logistique, méthodologique et financier à la CENCO-ECC pour promouvoir la transparence des élections grâce à l'observation citoyenne. La MOE du Centre Carter et la MOE CENCO-ECC sont indépendantes l'une de l'autre.

⁴ Des équipes d'OLTs ont été déployées dans les chefs-lieux des provinces du Kongo Central, Kasai-Central, Kasai-Oriental, Sud-Kivu, Nord-Kivu, Tshopo, Équateur, Tanganyika, Lualaba, Haut-Katanga, ainsi qu'à Kinshasa.

à travers le pays pour fournir des conclusions exhaustives relatives au déroulement du jour du scrutin.

Le Centre Carter exprime sa gratitude envers le gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'avoir invité à observer les élections du 20 décembre. Le Centre Carter remercie la CENI pour ses efforts afin d'avoir permis d'assurer l'accréditation en temps opportun de ses observateurs, et pour sa coopération avec les observateurs et le personnel de la MIOE aux niveaux national, provincial et local.⁵

Calendrier électoral

La CENI a accordé la priorité à l'organisation des élections dans les délais constitutionnels, notamment l'enrôlement des électeurs et des candidats, la formation continue en cascade des ses agents électoraux, les procédures d'achat et de distribution du matériel électoral.

Le calendrier électoral a été fortement comprimé, en partie du fait de retards dans la modification de la loi organique sur la CENI ainsi que de la désignation et l'installation de la CENI (les 14 membres et son président). En février 2022, la CENI a publié sa feuille de route 2021-2027, qui pose les bases des activités électorales à suivre, comme l'exercice de cartographie opérationnelle, conclu en septembre 2022. La feuille de route avait relevé des contraintes potentielles pouvant entraver le processus électoral, telles que la disponibilisation des moyens financiers, la lenteur potentielle des opérations d'identification de la population et des électeurs, la faible capacité opérationnelle de la CENI et les enjeux sécuritaires.⁶ Le 26 novembre 2022, la CENI a publié le calendrier électoral.

Enrôlement des électeurs

Entre la fin du mois décembre 2022 et la mi-avril 2023, la CENI a mené des opérations d'enrôlement des électeurs pour constituer un nouveau fichier électoral biométrique. La CENI a alors déclaré avoir enrôlé un total de 43,9 millions d'électeurs au cours de cette période, suite aux 3,3 millions d'enrôlés supprimés lors de l'opération de nettoyage des données.

La CENI a achevé l'enrôlement des électeurs en grande partie dans les délais prévus, permettant ainsi la tenue des délais ultérieurs. Cependant, la qualité du fichier électoral a été remise en question par de nombreux interlocuteurs de la MIOE, qui ont fait part de leurs inquiétudes quant à la qualité et à la transparence du processus. Ces inquiétudes concernant la liste électorale ont contribué à la méfiance des parties prenantes à l'égard du processus électoral.

Environ cinq millions d'électeurs n'ont pas été enrôlés par rapport à l'objectif initial de la CENI. La mise en œuvre du processus a été affectée par l'insécurité dans certaines régions, notamment

⁵ La MIOE du Centre Carter est financée par une contribution de l'USAID et des ressources du Centre Carter. La MIOE du Centre Carter fonctionne conformément à la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections ; ses constats et conclusions sont totalement indépendantes. Les conclusions et recommandations contenues dans ce rapport intérimaire sont celles du Centre Carter et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

⁶ *Feuille de route de la CENI* (3 février 2022) www.ceni.cd/sites/default/files/2023-03/FEUILLE%20DE%20ROUTE.pdf.

dans l'est du pays où environ 1,7 million d'électeurs n'ont pas pu être enregistrés. En outre, il n'y a pas eu de phase pilote pour tester les nouvelles technologies d'enrôlement des électeurs, en partie à cause des contraintes de temps causées par le calendrier électoral compressé.

Le fait que la CENI ait accrédité durant cette période-là tous les observateurs de la plus grande plate-forme d'observation nationale, composée de l'Église catholique (CENCO) et de l'Église du Christ au Congo (ECC), a été une mesure positive. Cependant, la CENI n'a pas, pendant le processus d'enrôlement des électeurs, organisé de cadres de concertation avec les partis politiques et la société civile au niveau national pour discuter de leurs préoccupations. De leur côté, les partis politiques ont fait peu d'efforts pour accréditer leurs témoins, ce qui a également limité la transparence. D'une manière générale, la sensibilisation autour du processus d'enrôlement des électeurs est restée faible.

L'audit du fichier électoral après le processus d'enrôlement, réalisé sur une période de six jours par une équipe mixte de cinq auditeurs nationaux et internationaux sélectionnés par la CENI, n'a pas semblé disposer de suffisamment de temps et d'accès aux données pour évaluer le caractère unique des électeurs, la qualité des données ou bien l'exhaustivité des données au regard des standards méthodologiques d'une évaluation d'audit.

Enrôlement des candidats

Suite à l'adoption et à l'annonce de la loi sur la répartition des sièges le 15 juin 2023, la CENI a ouvert le 26 juin la période de réception et de traitement des candidatures pour l'élection des députés nationaux, suivie des candidatures pour les élections provinciales, communales, et pour la présidentielle. La CENI a ensuite publié les listes définitives des candidats à la présidentielle, malgré des retards liés au calendrier électoral.

Après un long processus de règlement des contentieux, la CENI a enregistré plus de 25 000 candidats pour les 484 sièges à pourvoir à l'Assemblée nationale, plus de 44 000 candidats pour les 764 sièges des 26 assemblées provinciales et plus de 31 000 candidats pour les conseillers municipaux (dans les capitales provinciales uniquement). Le 3 novembre, la CENI a publié la liste définitive des 26 candidats à la présidentielle (vingt-quatre hommes et deux femmes).

La CENI n'a pas inscrit de candidats dans les territoires de Kwamouth, Masisi et Rutshuru, les élections étant reportées *sine die*, ou du moins jusqu'à ce que les conditions de sécurité permettent à la CENI d'enrôler les électeurs et d'organiser des élections pour l'ensemble des seize sièges réservés à l'Assemblée Nationale et aux Assemblées provinciales dans ces territoires.⁷

Le Centre Carter encourage la CENI à publier des statistiques définitives et vérifiées sur les candidats inscrits pour chaque niveau d'Assemblée, y compris la liste définitive des partis et

⁷ Pour l'Assemblée nationale, la loi sur la répartition des sièges réserve un siège à Kwamouth, huit à Masisi et sept à Rutshuru. Pour les Assemblées provinciales, deux sièges pour Kwamouth, sept pour Masisi et sept pour Rutshuru.

*regroupements politiques qui ont dépassé le seuil de 60% de sièges en compétition pour chaque organe élu, ainsi que ceux qui n'ont pas atteint le seuil et qui ont été définitivement exclus.*⁸

Contentieux juridiques de candidatures

La CENI et la Cour Constitutionnelle étaient compétentes pour établir la recevabilité des candidatures à l'élection présidentielle, leur traitement et le contentieux y afférent. Les délais légaux ont été respectés et la CENI a joué son rôle de contrôle *a priori* de recevabilité et de prise en compte des décisions judiciaires dans la publication de la liste définitive des candidats. Pour l'élection présidentielle, aucun candidat n'a finalement été rejeté. La Cour a fait preuve d'une interprétation large des textes juridiques, qui a permis une plus grande inclusivité des candidatures et élargi les possibilités de choix offerts aux électeurs.

Pour les autres niveaux d'élections, des retards ont été constatés par rapport aux délais légaux. La CENI a justifié ces retards par le grand nombre de candidatures reçues et le temps nécessaire pour régler les contentieux et transmettre les décisions de justice.

Le Centre Carter encourage les autorités nationales à poursuivre leurs efforts en cours pour recruter, former et déployer des magistrats dans les différentes juridictions du pays pendant la période électorale afin d'éviter tout retard dans la gestion d'éventuels contentieux liés aux résultats.

Participation des femmes

L'inscription des candidates a augmenté au cours de ce cycle électoral, même si leur proportion reste faible malgré l'introduction récente d'une mesure incitative visant à promouvoir la parité (article 13 de la Loi électorale).⁹ Sur les 26 candidats à la présidentielle, deux sont des femmes. Elles représentent respectivement 17% des candidats à l'Assemblée nationale, 25,4% aux Assemblées provinciales et 43,4% aux élections locales.¹⁰

Le Centre Carter encourage la CENI à publier la liste des partis et regroupements politiques ayant atteint la parité sur leurs listes.

Publication des listes électorales provisoires

Conformément à l'article 6 de la loi électorale, la CENI publie les listes provisoires des électeurs par centre de vote, avec indication du bureau de vote. Tout électeur peut consulter ces listes dans les conditions fixées par la CENI. Toute réclamation portant sur une liste électorale est, dans les trente jours à compter de l'affichage provisoire, introduite auprès de l'agent de la CENI préposé à l'affichage ou à défaut auprès de l'antenne territorialement compétente.

⁸ Il existe un seuil de recevabilité des listes de candidature soumises par des partis ou des regroupements politiques. Si ces listes n'atteignent pas 60 % des sièges en lice pour le niveau concerné (élections législatives, provinciales, municipales et locales directes), elles sont irrecevables. Les particuliers peuvent s'inscrire en tant que candidats indépendants.

⁹ L'article 13 de la loi électorale modifiée (loi 22/029 du 15 juin 2022) indique que "*la liste qui aligne 50% au minimum de femmes dans une circonscription est exceptée du paiement du cautionnement.*"

¹⁰ Chiffres fournis par le président de la CENI le 13 novembre 2023. Ces chiffres sont provisoires.

La CENI n'a pas pu publier les listes provisoires avant le 19 septembre 2023 comme le mentionnait le calendrier électoral, qui prévoyait également la publication de la liste définitive des électeurs entre le 9 et le 28 octobre. Le 5 octobre, la CENI a annoncé que les listes électorales provisoires seraient publiées progressivement et que « *pour diverses raisons, notamment le manque d'espace physique dans les antennes de la CENI et le risque de vandalisme de ces listes ou d'intempéries (pendant la saison des pluies), en lieu et place d'un affichage, la consultation desdites listes se fera auprès d'un agent appelé Préposé à l'affichage* ». La décision de ne pas afficher les listes provisoires a été critiquée par l'opposition et des acteurs de la société civile, qui ont interprété cette décision comme contraire à la Loi électorale.

La CENI a également mis à disposition sur son site internet la liste provisoire des électeurs par bureau de vote, intégrée dans la cartographie des bureaux de vote. Cependant, plusieurs parties prenantes ont exprimé leurs inquiétudes à la MIOE du Centre Carter concernant des omissions et des erreurs dans les données. Dans un communiqué du 13 novembre, la mission d'observation citoyenne CENCO-ECC a indiqué que 3.706 bureaux de vote apparaissaient plus d'une fois dans la cartographie en ligne, pour un total de 2.244.142 électeurs. La CENCO-ECC a annoncé dans un communiqué du 29 novembre que la CENI avait éliminé ces doublons après coordination entre le groupe d'observateurs et la CENI.

Le Centre Carter note que les mesures mises en place par la CENI pour se conformer aux dispositions de l'article 6 de la loi électorale pourraient ne pas suffire pour accorder un recours approprié de la part des électeurs omis de la liste électorale, même si la publication en ligne de la cartographie des centres de vote et des bureaux de vote incluant la liste provisoire des électeurs dans chaque bureau de vote est une mesure positive de transparence. En outre le lancement, le 30 novembre, de l'application en ligne « CENI-mobile », qui permet aux électeurs de vérifier leur nom sur la liste et d'identifier leur bureau de vote, favorise également la transparence. Cependant, la connexion internet dans le pays reste limitée et, par conséquent, tous les électeurs ne peuvent pas accéder à la liste électorale en ligne.

De plus, les listes provisoires n'ayant pas été affichées dans les centres de vote, la plupart des électeurs ne sont pas en mesure de vérifier s'ils ont été inscrits sur les listes électorales, les antennes locales de la CENI, situées au chef-lieu des territoires, étant souvent à plusieurs kilomètres du domicile des électeurs.

Le Centre Carter salue l'engagement de la CENI, comme indiqué dans un communiqué du 31 octobre, à afficher la liste définitive des électeurs dans chaque bureau de vote, au plus tard 15 jours avant le jour du scrutin.¹¹

Remise des duplicatas

Selon l'article 6 de la loi électorale, l'éligibilité d'un électeur est établie par l'inscription sur la liste électorale et la possession d'une carte d'électeur ou, en cas de perte de celle-ci, d'un duplicata délivré par la CENI. Conséquence involontaire de l'utilisation d'imprimantes thermiques intégrées dans les kits d'enrôlement pour produire les cartes d'électeur, l'encre d'une quantité indéterminée

¹¹ Communiqué de presse de la CENI, <https://twitter.com/cenirdc/status/1719470525439738339>

de cartes d'électeurs s'est altérée, en rendant un certain nombre de cartes illisibles, ou partiellement illisibles.

Le 24 juillet, la CENI a annoncé que la délivrance progressive des cartes d'électeurs de remplacement, appelées duplicata, débiterait à partir du 2 août. Toutefois, ces cartes n'ont pas été disponibles aux centres d'enrôlement, mais seulement auprès des antennes locales de la CENI situées dans les chefs-lieux de chaque territoire, comme l'ont observé les équipes d'OLTs du Centre Carter. Cela représente un désavantage pour de nombreux électeurs, en particulier pour ceux qui vivent dans des zones reculées et qui doivent parcourir de longues distances pour obtenir leur carte de remplacement. En conséquence, de nombreuses cartes détériorées n'ont pas été remplacées, ce qui peut générer des confusions, porter atteinte au droit de vote le jour du scrutin et susciter les inquiétudes du public concernant l'administration des élections.

Néanmoins, pour répondre aux préoccupations des parties prenantes, la CENI a annoncé, dans un communiqué du 31 octobre, puis confirmé par un message du président de la CENI le 18 novembre qu'elle étendrait la possibilité de délivrer des duplicatas aux niveaux administratifs inférieurs afin de répondre aux préoccupations des parties prenantes pour mieux atteindre les électeurs des territoires (communes, secteurs et chefferies).

Le Centre Carter encourage la CENI et les autres autorités à mettre en œuvre des mesures appropriées à cette fin pour garantir que les électeurs éligibles ne soient pas privés de leur droit de vote en raison de la présentation d'une carte d'électeur détériorée le jour du scrutin.

Campagne Electorale

Selon l'article 29 de la loi électorale, la campagne électorale commence au plus tard trente jours avant la date du scrutin et se termine 24 heures avant cette date. Pour les élections de 2023, la campagne a débuté le 19 novembre et se terminera le 18 décembre. Les rassemblements électoraux pendant la période de campagne doivent se dérouler conformément aux dispositions légales régissant les manifestations publiques. Malgré les efforts de la CENI et de ses partenaires, un code de conduite des candidats n'a pas été signé avant le début de la campagne.

L'environnement précédant la campagne a été marqué par l'affichage illégal d'affiches, de photos et d'images de candidats. Le 10 novembre, le ministre de l'Intérieur a ordonné aux services de sécurité de retirer de la voie publique toutes les affiches, panneaux et photos considérés comme des supports de pré-campagne. Cependant, dans les provinces où elles sont déployées, les équipes des OLTs du Centre Carter ont observé des affiches, des banderoles, quelques véhicules et des groupes de personnes faisant campagne en faveur de candidats - principalement de la coalition au pouvoir - avant le début officiel de la campagne.

L'environnement précédant la campagne a également été caractérisé par une augmentation des tensions. Certains cas de discours de haine et de violences électorales ont été rapportés par les équipes d'OLTs du Centre Carter ainsi que par les médias.

Les équipes d'OLTs du Centre Carter ont observé environ 75 rassemblements électoraux jusqu'au 3 décembre. Toutes les activités de campagne observées se sont déroulées librement et pacifiquement.

Le Centre encourage les autorités nationales, provinciales et locales à continuer de garantir le respect des droits politiques et civils de tous les candidats et de leurs partisans, y compris la liberté de mouvement et de réunion. Des mesures devraient également continuer à être prises pour s'assurer que la liberté d'expression et de mouvement soit garantie dans les provinces soumises à l'état de siège. Pour atténuer les risques de tensions communautaires et de violences électorales à l'approche du jour du scrutin, le Centre encourage en outre les autorités nationales et les institutions publiques à condamner et sanctionner publiquement les auteurs de discours de haine et de violences électorales.

Autres recommandations

Tout en reconnaissant les efforts entrepris jusqu'à présent par la CENI et les autorités nationales pour organiser des élections dans les délais, le Centre Carter note que l'adoption de mesures visant à améliorer la communication et la transparence reste essentielle pour renforcer la confiance des parties prenantes dans le processus électoral et garantir des élections crédibles le 20 décembre.

En réponse à une demande des candidats de l'opposition, la CENI a organisé des cadres de concertation avec les candidats à la présidentielle ainsi qu'avec les partis, regroupements et société civile au cours de la deuxième semaine du mois de novembre 2023. Le Centre encourage la CENI à continuer de consulter régulièrement les parties prenantes, y compris au niveau provincial, pour continuer à promouvoir la transparence sur les aspects critiques du processus électoral tels que son financement, le calendrier de distribution du matériel électoral, le remplacement des cartes d'électeur détériorées et l'affichage des listes électorales.

Le Centre Carter encourage également la CENI ainsi que les acteurs de la société civile à accroître les activités d'éducation et d'information des électeurs ainsi qu'à continuer d'organiser des cadres de consultation inclusifs dans toutes les provinces.

Le jour du scrutin, les observateurs citoyens accrédités joueront un rôle crucial en termes de transparence. La CENI et ses bureaux provinciaux doivent s'assurer que toutes les demandes d'observateurs soumises dans les délais légaux soient dûment traitées. Dans le même temps, le Centre Carter exhorte les partis politiques, les regroupements politiques et les candidats indépendants à déployer le jour du scrutin, dans la mesure du possible, des témoins formés par leurs soins.

Afin de promouvoir la transparence et l'acceptation publique des résultats, le Centre exhorte la CENI à publier les résultats bureau de vote par bureau de vote, aussi bien au niveau des centres de vote que sur son site internet, conformément à la loi électorale.