

LES REFORMES DU SYSTEME ELECTORAL ET L'AMELIORATION DES PROCESSUS ELECTORAUX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.

Faut-il remettre en question le seuil de représentativité, le seuil de recevabilité et la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes de candidatures ?

Par

Ferdinand KAPANGA MUTOMBO

Docteur en Relations Internationales

Professeur au Département des Relations Internationales à l'Université de Kinshasa

Expert en gouvernance électorale et prévention des conflits

Directeur général du Centre Africain de Recherche sur l'Ingénierie Electorale (CARIEL)

RESUME

*La République Démocratique du Congo, un pays sous-continent au centre de l'Afrique, a connu quatre cycles électoraux avec des fortunes diverses. Selon la théorie de trois A, le premier A comme **Apprentissage** du premier cycle électoral au cours duquel la RDC a bénéficié d'une « assistance électorale de substitution » compte tenu de la jeunesse de l'administration électorale ; le deuxième A comme **Appropriation** du deuxième cycle électoral au cours duquel la jeune administration électorale a bénéficié d'« une assistance électorale sous forme d'avis-conseil » et a mis en pratique les leçons apprises en prenant en mains sa destinée électorale ; le troisième A comme **Alternance** du troisième cycle, avec une assistance électorale quasi nulle ou infinitésimale, a consacré le passage civilisé de témoin au sommet de l'Etat pour la première fois entre un Président sortant et un Président entrant qui lui succède, tous vivant au pays.*

Il y a eu un quatrième cycle électoral censé être un cycle de stabilisation du système électoral afin de le rendre durable. Avant les élections du 20 décembre 2023, il y a eu encore des réformes électorales appelées innovations de la Loi électorale. En RDC, chaque cycle électoral entraîne ses réformes pour des raisons que seuls les concepteurs et les réformateurs du système électoral connaissent. Par concepteurs et réformateurs, nous entendons le Gouvernement qui élabore les projets de loi et le Parlement qui élabore des propositions de loi, sans perdre de vue que l'idée d'un simple citoyen peut devenir une loi lorsqu'elle est endossée par un Parlementaire.

A quoi ont servi toutes les réformes liées à la représentation proportionnelle ? Peuvent-elles être considérées comme des réformes électorales avec un caractère amélioratif des processus électoraux ou comme des simples modifications des textes des lois ?

Comme le dit Huntington, au début des années 1990, « lorsque la « troisième vague » de démocratisation a déferlé sur les côtes africaines, la réforme de la loi électorale a été prééminente dans la politique du continent ». Pour quelles fins en République Démocratique du Congo ?

Après trente ans de militantisme dans le domaine des élections en République Démocratique du Congo, un mémoire de licence sur les élections, un DEA sur le même sujet et un Doctorat en Relations internationales sur le même créneau et faisant toujours montre d'esprit d'objectivité, je lance donc le débat sur la pertinence des réformes en République Démocratique du Congo, à travers cet article que je soumetts à la lecture avec humilité.

Mots-clés : Réforme électorale, système électoral démocratie, élections, système majoritaire, représentation proportionnelle, système mixte.

ABSTRACT

The Democratic Republic of Congo, a subcontinent country in central Africa, has experienced four electoral cycles with varying fortunes. According to the theory of three A's, the first A as Learning from the first electoral cycle during which the DRC benefited from "substitute electoral assistance" given the youth of the electoral administration; the second A for Appropriation of the second electoral cycle during which the young electoral administration benefited from "electoral assistance in the form of advisory advice" and put into practice the lessons learned by taking its electoral destiny into its own hands; the third A as Alternation of the third cycle, with almost electoral assistance zero or infinitesimal, established the civilized passing of the baton at the top of the State for the first time between an outgoing President and an incoming President who succeeds him, all living in the country.

There was a fourth electoral cycle supposed to be a cycle of stabilization of the electoral system in order to make it sustainable. Before the elections on December 20, 2023, there were still electoral reforms called innovations of the Electoral Law. In the DRC, each electoral cycle brings with it reforms for reasons that only the designers and reformers of the electoral system know. By designers and reformers, we mean the Government which develops bills and the Parliament which develops legislative proposals, without losing sight of the fact that the idea of a simple citizen can become a law when it is endorsed by a Parliamentarian. .

What were all the reforms linked to proportional representation for? Can they be considered as electoral reforms with an improving nature of the electoral processes or as simple modifications of the texts of the laws?

As Huntington puts it, in the early 1990s, "when the 'third wave' of democratization swept onto African shores, electoral law reform was prominent in the continent's politics." For what purposes in the Democratic Republic of Congo?

After thirty years of activism in the field of elections in the Democratic Republic of Congo, a bachelor's thesis on elections, a DEA on the same subject and a Doctorate in International Relations on the same niche and always showing a spirit of objectivity, I throw therefore the debate on the relevance of reforms in the Democratic Republic of Congo, through this article which I submit for reading with humility.

Keywords: Electoral reform, electoral system democracy, elections, majority system, proportional representation and mixed system.

INTRODUCTION

Le sujet central de cet article concerne la réforme du système électoral et sa contribution à la stabilité des institutions dans un pays donné. Les réformes les plus spectaculaires ont lieu lorsqu'un pays précédemment non démocratique ou post-conflit met en place un processus électoral démocratique (comme ce fut le cas lors de la transition de la République Démocratique du Congo vers une démocratie électorale ouverte et multipartite) avec l'appui ou non de la communauté internationale. Dans de telles situations, les trois domaines (cadre juridique, procédures administratives et environnement politique) ont tendance à être réformés simultanément, souvent dans des délais courts, sans qu'un acteur unique dirige le processus de réforme et le considère dans sa globalité.

Pour appréhender notre sujet, il sera utile de faire une analyse des logiques des principaux systèmes électoraux fonctionnels et donner ce qui convient le mieux pour un pays comme la République Démocratique du Congo.

Après quatre cycles électoraux, force est de constater que le pays a connu des réformes électorales successives qui n'ont pas apporté les résultats escomptés pour plusieurs raisons dont notamment un manque de confiance des parties prenantes envers l'Organe de Gestion Electorale (OGE) et surtout une influence gouvernementale et/ou politique par trop négative sur les décisions et les activités de l'OGE.

L'analyse du comportement des partis politiques et des électeurs face à ces réformes ou innovations démontre à suffisance que lesdites réformes et innovations ont été prises dans la précipitation, sans analyses approfondies, sans un esprit de compromis et sans tenir compte des réalités de terrain. Les bonnes lois, dit-on, sont celles qui tiennent compte du terrain.

Outre l'introduction et la conclusion, cet article comporte trois parties essentielles. Dans la première partie, nous allons faire un bref rappel des définitions et des familles des systèmes électoraux. Dans la deuxième partie, nous allons nous appesantir sur ce qu'il convient de savoir sur la réforme électorale. Dans la troisième et dernière partie, nous allons répondre à la question de savoir s'il faut remettre en question les innovations portant sur le seuil légal de représentativité, le seuil recevabilité et la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes de candidatures ?

I. RAPPEL DES DEFINITIONS ET FAMILLES DES SYSTEMES ELECTORAUX

Dans cette première partie, nous allons définir les systèmes électoraux en les plaçant soit dans la catégorie de niveau micro-électoral ou soit dans la catégorie du niveau macro-électoral. Nous rappellerons par la suite les logiques des différents systèmes électoraux, sans occulter le débat autour du système majoritaire et du système proportionnel.

1. Définitions des systèmes électoraux

La définition des systèmes électoraux comme «l'ensemble des règles de procédure régissant l'expression des voix émises lors d'une élection et leur conversion en sièges»¹ permet tout d'abord de classer ces composantes en deux catégories principales: la première catégorie rassemble les règles ayant trait à l'organisation, au déroulement et au processus de l'élection (**NIVEAU MICRO-ELECTORAL**) ; la seconde catégorie regroupe les règles liées à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges (**NIVEAU MACRO-ELECTORAL**). L'un ne peut exister sans l'autre.

1.1. Le niveau micro-électoral

La première catégorie concerne les règles encadrant l'électeur dans l'exercice de son droit de vote. En ce qui concerne ce domaine, les modes de scrutin doivent répondre à cinq questions, auxquelles plusieurs réponses peuvent être apportées :

Quels sont les électeurs que l'on souhaite convoquer aux urnes et donc quel est le type de suffrages à retenir ? Suffrage universel direct, suffrage universel indirect ou élections à plusieurs niveaux ? Quel est le principe directeur du scrutin ? Envisage-t-on de privilégier le principe majoritaire, la proportionnelle ou d'opter pour des formules « mixtes » ? Comment répartir les électeurs au sein de circonscriptions ? Quel mode d'expression sera mis à disposition des électeurs ? Nous distinguerons alors entre des modes de scrutin « catégoriques » (l'électeur se voit demander d'effectuer un choix absolu en indiquant sa préférence pour un parti ou une tendance politique à l'exclusion de tous les autres) et des modes de scrutin « ordinaux » (l'électeur peut nuancer son choix). Combien de fois l'électeur devra-t-il se rendre aux urnes ? Le choix doit alors se porter sur le nombre de tours de scrutin.

La définition ci-dessous témoigne à suffisance du niveau micro-électoral de système électoral, à savoir « le système électoral constitue l'ensemble des règles d'organisation des élections dans un pays. Parmi ces règles, on peut citer : le droit de vote, le secret de vote, la fréquence des élections, les obligations de vote, les critères d'éligibilité, les circonscriptions électorales (taille, nombre, délimitation, critères de découpage...), les sièges (nombre, répartition...), les modes de scrutin etc.

Le concept de mode de scrutin se distingue donc de celui de régime électoral. Ce dernier se définit comme « l'ensemble des règles qui régissent le déroulement des élections et la désignation des élus »². Plus large, ce concept englobe – outre le mode de scrutin – des règles électorales comme les conditions du droit de vote et d'éligibilité, les règles de financement des partis, le dépôt des candidatures, etc.

¹ Garrone PIERRE, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, faculté de droit de Genève, 1991, Bâle – Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise, p. 11.

² *Idem*.

1.2. *Le niveau macro-électoral*

La seconde catégorie de règles a trait à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges électoraux. Quatre éléments sont alors à prendre en considération : la répartition des sièges entre les circonscriptions ; le choix de la méthode d'attribution des sièges entre les listes; la mise en place de seuils pour l'accession aux mandats et de primes visant à assurer aux assemblées élues à la proportionnelle des majorités de gouvernement et la répartition des sièges à l'intérieur des listes.

La définition des systèmes électoraux de Michaël HASTINGS illustre bien cette deuxième catégorie d'analyse lorsqu'il dit que « les systèmes électoraux permettent la transmutation des voix en sièges, moment alchimique où le choix de l'électeur se métamorphose en représentant élu, comme le vil plomb en or »³. L'alchimie ici signifierait l'art de la précision et de la perfectibilité⁴. La loi de l'arithmétique électorale est plus dure que l'airain, dit-on.

La définition de Dominique Reynié va dans la même logique : « les modes de scrutin sont des calculs mathématiques qui transforment en pouvoir légitime les bulletins décomptés »⁵.

Et pour Thanassis DIAMANTOPOULOS, le mode de scrutin se définit comme « [l'opération] mathématique et les autres conditions techniques [...] qui déterminent la transformation des voix en mandats électifs »⁶.

2. Rappel des familles des systèmes électoraux

Le système de répartition des mandats peut être assimilé à une *règle du jeu*. Référence constante des hommes politiques, l'expression est l'une des notions favorites des électoralistes. Le mode de scrutin est une règle du jeu parce qu'il encadre les anticipations des forces en présence, fixe l'échelle des « opportunités » dont elles disposent, délimite par avance les différentes lignes d'action envisageables⁷.

S'il existe un grand nombre de modes de scrutin, l'on s'accorde généralement à les regrouper en deux catégories : les scrutins de type majoritaire, d'une part, et

³ Michel HASTINGS, *Voix sans issue et vote utile, les leçons d'une « disproportionnelle »*, p. 22.

⁴ Ferdinand KAPANGA MUTOMBO, *Les systèmes électoraux comparés et la transmutation des voix en sièges*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2024.

⁵ Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIE (Sous-dir.), *Dictionnaire du vote*, P.U.F., 2001.

⁶ T. DIAMANTOPOULOS, *Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives*, Éditions de l'ULB, Bruxelles, 2004, p. 14.

⁷ L'analogie du jeu est fondée, comme l'indique F. G. BAILEY, sur l'homologie qui se dégage des principales caractéristiques formelles des activités ludique et politique : si une structure politique peut s'apparenter à un jeu c'est parce qu'elle « fonctionne au sein de certaines limites établies par des règles reconnues. Celles-ci définissent les trophées, indiquent comment les équipes peuvent se former et être dirigées, distinguent les tactiques légales et les tactiques illégales, et désignent parfois un arbitre qui possède l'autorité nécessaire pour faire observer les règles » (1971 : 47).

ceux de type proportionnel, d'autre part. Notons cependant que, de cette opposition duale, naquit un troisième type de scrutin, celui de type mixte. Les modes de scrutin mixtes ou intermédiaires se situent entre ces deux extrêmes. Chaque mode de scrutin obéit à un principe directeur.

2.1. Le système majoritaire

Dans le système majoritaire, est déclaré(e) élu(e), le candidat ou la liste de candidats qui a obtenu, lors du tour de scrutin décisif, la majorité des voix. Il s'agit du régime le plus conforme à la tradition culturelle européenne. Il est également le seul système possible lorsqu'il n'y a qu'un siège à pourvoir par circonscription. L'un des effets du scrutin majoritaire est de permettre la constitution de majorités de gouvernement claires.

Le scrutin majoritaire peut revêtir plusieurs formes en fonction de ce que l'on entend par « majorité des voix ». Trois cas peuvent être distingués :

- La majorité relative (ou simple) : le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix lors du tour de scrutin décisif (celui auquel a lieu l'élection) est proclamé élu ;
- La majorité absolue : elle est définie comme la moitié plus un des suffrages exprimés ;
- La majorité qualifiée (ou renforcée) : elle correspond à une majorité plus forte que la moitié plus un des suffrages exprimés (majorité équivalant aux deux tiers ou aux trois cinquièmes des suffrages exprimés, par exemple). Ce type de majorité est peu utilisé dans les élections au suffrage universel direct.

Les systèmes à la majorité relative conduisent plus facilement au bipartisme ou du moins à la concentration des sièges au profit des deux premiers partis, tandis que les systèmes exigeant la majorité absolue (au premier tour) sont plus ouverts à l'existence de coalitions multipartisanes.

Les modes de scrutin majoritaire sont régis par la logique du VAE VICTIS (malheur au vaincu en latin)⁸ « le vainqueur prend tout et le perdant n'a rien/the winner-take-all », autrement dit le candidat ou la liste de candidats arrivé premier est le seul représenté ou la seule représentée.

L'expression anglaise consacrée, « first-past-the-post », est éloquente : elle évoque une course de chevaux dont l'un se détache du peloton en fin de parcours pour franchir le fil d'arrivée et décrocher la victoire, reléguant les autres dans l'oubli. On peut aussi lui appliquer la réclame du Pari Mutuel Urbain (PMU), à savoir « *Tous ensemble, sauf à l'arrivée* ».

2.2. Le système proportionnel

Par scrutin proportionnel, il faut entendre un mode de scrutin au terme duquel les listes obtiennent un nombre de sièges proportionnel aux résultats obtenus lors de l'élection. Selon Bertrand Pauvert, de tels scrutins ne peuvent qu'être des

⁸ Ferdinand KAPANGA MUTOMBO, *op. cit.*

scrutins de liste et à un seul tour, quoiqu'ils puissent demeurer directs ou indirects⁹.

Le système proportionnel peut se définir par son objectif qui est de s'approcher « d'une transposition proportionnelle des voix en mandats »¹⁰. Selon la classification de Thanassis DIAMANTOPOULOS, il existe deux catégories de la proportionnelle : la catégorie des représentations proportionnelles fonctionnelles (Il s'agit des représentations proportionnelles intégrales, des représentations proportionnelles sélectives et des représentations proportionnelles relativisées) et la catégorie des représentations proportionnelles à tendance majoritaire comme en Espagne il y a une certaine époque. A ce jour, trois pays ont opté pour la représentation proportionnelle intégrale stricte : Israël, les Pays-Bas et le Paraguay.

La proportionnelle est généralement considérée comme le système le plus « juste » car il tend vers une représentation plus fidèle des différentes forces politiques. Cependant, l'inconvénient de ce système est qu'il favorise la fragmentation de l'offre électorale et par conséquent rend plus difficile la constitution de majorités stables dans les assemblées.

Mentionnons enfin que l'adoption du principe proportionnel n'est pas automatiquement synonyme de scrutin de liste. Ce système peut effectivement, quoique très rarement, être utilisé dans le cadre de candidatures individuelles.

La représentation proportionnelle est basée sur la logique de JUSTICE, de BON SENS et de COMPROMIS. Elle permet « la représentation proportionnelle des majorités et des minorités » en s'inspirant de la « raison et du bon sens » : la répartition des sièges doit être faite « au prorata des totaux respectifs de voix obtenus par chacune des listes ». Il a su faire des carences des modes de scrutin majoritaire ses qualités, mais elle peut également induire des difficultés quant à la formation d'une majorité politique apte à gouverner convenablement. Ici, contrairement aux systèmes majoritaires, « le gagnant prend quelques, il ne prend pas tout/the-winner-take-some ».

2.3. *Le système mixte*

Les systèmes mixtes ou intermédiaires qualifient généralement les systèmes présentant une combinaison entre les systèmes majoritaires et proportionnels (Italie, Japon, Allemagne), ainsi que les systèmes où la proportionnelle est certes appliquée, mais où la répartition des sièges ne transcrit pas dans les faits une proportionnalité parfaite (Grèce, Portugal, Espagne). Leur objectif est de parvenir à dégager des majorités de gouvernement, d'assurer une représentation optimale des diverses tendances politiques et de maintenir le lien entre électeurs et élus, ce que ne permet pas toujours l'application stricto sensu des scrutins majoritaires ou proportionnels. Si ces modes de scrutin ont longtemps été considérés comme des

⁹ B. PAUVERT, *Élections et modes de scrutin*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 30.

¹⁰ Nohlen DIETER (dir.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: ein Handbuch Band I: Europa*, Berlin, 1969, p. 33.

« anomalies institutionnelles exprimant une civilisation politique inférieure »¹¹, ils tendent aujourd'hui à être adoptés par de plus en plus de pays, en particulier ceux ayant subi de profondes transformations politiques.

Les systèmes mixtes sont basés sur la logique d'EQUILIBRE. Ce sont des systèmes électoraux dans lesquels on cherche à réaliser un équilibre plus ou moins réussi entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel. Les systèmes mixtes permettent de profiter au maximum des avantages de chacun en en subissant le moins possible les inconvénients. Ils sont basés sur la double logique de "the winner-take-all and the winner-take-some" / Le gagnant prend tout et le gagnant prend quelques¹².

3. Débat autour du système majoritaire et du système proportionnel

Pour les tenants de la proportionnelle, ils disent qu'elle permet « la représentation proportionnelle des majorités et des minorités » en s'inspirant de la « raison et du bon sens » : la répartition des sièges doit être faite « au prorata des totaux respectifs obtenus par chacune des listes. Elle est également une conception « politiquement correcte » des systèmes électoraux parce qu'elle prône la justice et l'équité.

Dans le débat sur les modes de scrutin en France, les partisans de la proportionnelle disent d'elle qu'elle « constitue néanmoins le point d'ancrage d'une nouvelle manière de concevoir le dénombrement des voix. En cette « belle époque » parlementaire, la proportionnelle promet beaucoup : de combattre l'abstention¹³, de pacifier les campagnes électorales¹⁴ d'élever le niveau de « l'intelligence électorale »¹⁵ ou encore de diminuer la corruption et la fraude.

Quelle que soit sa forme, la revendication proportionnelle raconte la quête d'une *organisation rationnelle* du droit de suffrage. Si Charles BENOIST – dont on sait qu'il a d'abord été un adversaire de ce mode de scrutin, avant de devenir l'un de ses plus farouches partisans – n'hésite pas à l'appeler « science

¹¹ « La règle électorale », intervention de Thanassis DIAMANTOPOULOS lors du VII^e congrès de l'Association française de science politique.

¹² Ferdinand KAPANGA MUTOMBO, *op. cit.*

¹³ « À l'abstentionniste, la R.P. ôtera tout prétexte et toute raison d'être, car, surtout si les circonscriptions ont l'ampleur requise, il n'y aura pas de nuance sérieuse d'opinion qui ne puisse espérer un siège au moins » (HAVET, 1911 : 57). Félix MOREAU reprend l'argument : « À quoi bon nous rendre au scrutin, disent les membres de la minorité, la loi des majorités nous opprime et nous supprime » (1896 : 126).

¹⁴ Les conséquences du scrutin majoritaire sont, à en croire Émile DE GIRARDIN, des plus néfastes : « C'est la guerre civile, avec cette différence qu'au lieu d'employer des cartouches, ce sont des bulletins qu'on emploie ; ce n'est pas la liberté électorale. » Or, avec la proportionnelle, la violence des luttes électorales serait atténuée car « il n'y aura plus de vainqueur ni de vaincu » (1855 : 58). Léon VAUTHIER va plus loin encore en affirmant qu'avec ce scrutin « ce ne serait plus de la lutte mais de l'apostolat » (1896 : 23).

¹⁵ La représentation proportionnelle forcerait les électeurs comme les candidats « à se faire un programme, à analyser leurs idées, à réfléchir à ce qu'ils veulent, à se donner un idéal politique » (SALEILLES, 1898 : 397).

proportionnelle », c'est qu'elle participe d'un projet ultime : celui de convertir la politique en objet scientifique. Toutefois, la fascination exercée par la logique arithmétique ne vaut pas à elle seule gage de scientificité. Le mot lui-même n'a pas toujours désigné ce que l'usage nous apprend désormais à y voir. Comme le note J.M.A. Paroutaud, l'adjectif « proportionnel » est emprunté au vocabulaire mathématique où il revêt une signification précise. Transférée dans le langage juridique, l'expression a perdu de sa rigueur initiale pour qualifier « tout système de représentation dans lequel une relation plus ou moins élastique existe entre la répartition des voix et celle des sièges »¹⁶. Un constat d'ambiguïté qui s'explique par les rivalités nouées autour de la définition même de ce terme.

Comme le scrutin majoritaire, la représentation proportionnelle renvoie à une définition idéaliste de l'arithmétique électorale. Le postulat est clair : les problèmes politiques peuvent être réglés par des procédés techniques, ceux que mettent au point logiciens et mathématiciens dans le secret de leurs laboratoires. Son objectif ? Permettre « la représentation proportionnelle des majorités et des minorités » en s'inspirant de la « raison et du bon sens » : la répartition des sièges doit être faite « au prorata des totaux respectifs obtenus par chacune des listes. Voilà l'énoncé du théorème contre lequel la raison au moins ne peut pas protester ». Cet argument constitue néanmoins le point d'ancrage d'une nouvelle manière de concevoir le dénombrement des voix.

Le politologue néerlandais Arend LIJPHART note que la proportionnelle favorise l'adhésion aux institutions et la participation. Elle entraîne une baisse moyenne de l'abstention de 7,5 points (une fois les autres facteurs isolés). La participation est notamment plus élevée de 12 points chez les jeunes selon un Rapport de l'Union interparlementaire de 2016. Sur un autre plan, Arend LIJPHART montre que la proportionnelle rapproche les grands choix politiques de la position de l'électeur médian. Les citoyens semblent plus satisfaits de la qualité démocratique du régime et les élus sont plus réceptifs aux demandes de l'électorat¹⁷.

Seules la France et la Grande-Bretagne n'appliquent pas la proportionnelle en Europe Malgré un lieu commun ancré, elle n'est pas source d'instabilité¹⁸.

En République Démocratique du Congo, l'application de la proportionnelle a prouvé le contraire et les vertus décrites ci-dessus n'ont pas contribué à combattre l'abstention, à pacifier les campagnes électorales élever le niveau de « l'intelligence électorale et à diminuer la corruption et la fraude ».

Dans notre pays, une reformulation de la moralisation de la vie politique et de l'idéal démocratique qui furent à l'origine des innovations de la Loi électorale tant

¹⁶ PAROUTAUD, J.M.A. (1963), « Quelques considérations théoriques sur la représentation proportionnelle », in *Revue française de science politique*, 13 (3) : 63-85. DOI : 10.3406/rfsp.1963.392734

¹⁷ Benjamin MOREL, *Pour ou contre la proportionnelle intégrale ?* 20 juin 2022.

¹⁸ *Idem.*

acclamées par les hommes et les femmes n'ont pas atteint les objectifs escomptés. Les trois réformes électorales liées à la proportionnelle, à savoir le seuil légal de représentativité, le seuil de recevabilité des listes au prorata de 60% des sièges en compétition et la prise en compte de la dimension « genre » dans la constitution des listes, conformément à l'article 14 de la Constitution de la RDC, ont été jugées contreproductives et ont produit leur lot de surprises et de déconvenues.

Quant aux tenants du système majoritaire, ils disent qu'il est le meilleur système parce qu'il produit « une démocratie gouvernante » avec le peuple en lieu et place d'une « démocratie gouvernée » sans le peuple, qui produit de la représentation proportionnelle. Ils font la profession de foi de l'efficacité et de la stabilité gouvernementales, ils le préfèrent parce qu'il prône un système politique d'alternance, il est orienté vers la représentation de communautés locales¹⁹, etc.

Selon ses détracteurs, la RP allait remplir le parlement de « drôles, d'hommes à lubies », ouvrir l'accès de l'assemblée aux représentants des « marchands de parapluies », des « ivrognes » ou des « chiffonniers ».

Si ce constat possède un quelconque degré de pertinence, de l'eau serait apportée au moulin de ceux qui pensent que la politique relève moins, en définitive, d'une compétition ludique (« le jeu politique ») ou de la dynamique de l'État de droit (« l'avènement des Droits de l'homme ») que d'un affrontement retenu car normalisé, ce que dans l'esprit de Clausewitz on pourrait appeler *la poursuite de la guerre par d'autres moyens*.

Dans la RP, ce sont les partis qui décident, après l'élection, lesquels d'entre eux formeront le gouvernement de coalition et, par conséquent, quelles seront ses priorités, ce qui enlève du pouvoir aux citoyens. La RP, de plus, incite à « la création de petits partis axés sur des différences identitaires, religieuses ou idéologiques » et leur confère souvent, à l'heure des tractations visant à former une coalition gouvernementale, un pouvoir démesuré. L'idée, enfin, que ce mode de scrutin constituerait un antidote au désenchantement politique ne se confirme nulle part dans le monde.²⁰

Les défenseurs du système majoritaire disent qu'il tend à fragiliser l'intérêt général en favorisant la défense de positions localistes par les parlementaires.

Les pourfendeurs du scrutin proportionnel disent qu'« il engendre des négociations de coalition postérieures au scrutin, qui échappent donc aux électeurs et qui peuvent même aller à l'encontre de ce qui leur a été exposé pendant la campagne électorale, comme ce fut le cas en Allemagne en 2017 et en Italie en 2018 »²¹. À l'inverse, « le scrutin majoritaire impose une négociation antérieure au scrutin, pour que des candidatures communes et d'union soient présentées dans les circonscriptions, afin d'obtenir le score le plus élevé. Les accords sont soumis aux électeurs, qui peuvent alors opérer un choix démocratique et éclairé²².

¹⁹ Ferdinand KAPANGA MUTOMBO, *op. cit.*

²⁰ Louis CORNELLIER, *Critique de la proportionnelle*, Chronique, 24 août 2019.

²¹ Jean-Philippe DEROSIER, *Pour ou contre la proportionnelle intégrale ?* 20 juin 2022.

²² *Idem.*

II. A QUOI RIME LA REFORME ELECTORALE ?

Après avoir abordé les systèmes électoraux qui font l'objet des réformes, nous analysons dans cette deuxième partie les définitions de la réforme électorale, les catégories des réformes électorales, les facteurs déclencheurs de la réforme électorale ainsi que le rôle que jouent les organes de gestion électorale dans la réforme électorale.

1. Définitions conceptuelles de la réforme électorale

Selon ACE PROJECT, l'Encyclopédie du Savoir Electoral, « Le terme de réforme électorale est un terme générique qui recouvre diverses choses, dont l'amélioration de la réactivité des processus électoraux aux vœux et aux attentes du public. Tous les changements électoraux ne constituent cependant pas des réformes. Ils ne peuvent être considérés comme tels que si leur but premier est d'améliorer les processus électoraux, par exemple en promouvant le renforcement de l'impartialité, de la participation, de la transparence, de l'intégrité ou de la précision »²³.

Par ailleurs, de prétendues réformes électorales ont souvent eu des conséquences inattendues, à court ou à long terme, qui ont totalement ou partiellement annulé leurs avantages escomptés. Une telle situation peut survenir à cause d'une conception ou d'une mise en œuvre médiocre ou du fait que les réformes permettent aux partis ou aux candidats de manipuler le système à leur avantage. La réforme électorale ne capte souvent l'attention du public que lorsqu'elle modifie les dispositifs de représentation, comme les systèmes électoraux par exemple, mais son champ d'action est bien plus large que cela.

Pour sa part, IDEA International nous renseigne que « la réforme électorale fait partie intégrante de l'évolution démocratique. De manière générale, les réformes électorales sont entreprises afin d'améliorer le processus électoral à travers la promotion des droits électoraux des citoyens et la mise en œuvre de principes directeurs tels que : l'impartialité, l'inclusivité, la transparence, l'intégrité et la régularité. La pérennité de réflexion, de réforme et d'adaptation du cadre juridique régissant les processus électoraux en fonction des expériences, des analyses et des évaluations, sont nécessaires tant pour les anciennes que les nouvelles démocraties »²⁴.

2. Catégories des reformes électorales

Il existe trois domaines distincts de réforme électorale, dans lesquels les Organes de Gestion Electorale (OGE) et leurs parties prenantes peuvent jouer des rôles différents²⁵. Ce distinguo est d'une importance capitale pour bien appréhender la notion de réforme électorale.

²³ ACE PROJECT, *Réforme des processus électoraux* Lire https://aceproject.org/ace-fr/topics/em/eml/default/mobile_browsing/onePag

²⁴ IDEA International, *La réforme de la loi électorale en Afrique. Aperçu du rôle et des approches d'engagement des OGE*, Document politique, IDEA International, Octobre 2014, p.5.

²⁵ *Idem*

2.1. La réforme du cadre juridique

Elle concerne la révision de la constitution, de la loi électorale et/ou des règles et règlements apparentés, dans le but de renforcer l'intégrité, la pertinence et l'adéquation du cadre juridique au sein duquel l'OGE dispense ses services. Il peut même s'agir d'une réforme institutionnelle de l'OGE lui-même.²⁶

Pour être plus précis, l'IDEA International nous renseigne que la « réforme du cadre juridique se réfère largement aux amendements sur la Constitution, les lois, les règles et règlements électoraux »²⁷.

2.2. La réforme des procédures administratives

Selon l'ACE Project, la réforme des procédures administratives concerne l'introduction au sein de l'OGE de nouvelles stratégies, structures, politiques, procédures et innovations techniques lui permettant de remplir ses responsabilités légales et de dispenser ses services de manière plus efficiente, efficace et pérenne. Il pourra s'agir d'adopter des politiques et pratiques relatives aux achats, à l'intégrité financière ou aux ressources humaines (par exemple, parité hommes-femmes dans le recrutement du personnel de l'OGE), de rendre accessible aux femmes, aux habitants des régions isolées et aux personnes souffrant d'un handicap physique des informations leur permettant de voter en toute connaissance de cause, ou bien de mettre en place de nouvelles technologies pour les services de scrutin, d'inscription des électeurs ou de logistique électorale, entre autres.²⁸

Pour sa part, l'IDEA International renseigne que « la réforme électorale administrative implique des changements liés à la mission première des OGE tels que l'introduction de nouvelles stratégies, de nouvelles politiques et structures »²⁹.

2.3. La réforme de l'environnement politique

Elle se focalise sur les changements au sein de l'environnement politique dans lequel fonctionne l'OGE, comme l'octroi d'une autonomie accrue ou la création d'un cadre de financement et de responsabilité plus efficace et transparent.³⁰

Les réformes les plus spectaculaires ont lieu lorsqu'un pays précédemment non démocratique met en place des processus électoraux démocratiques (comme ce fut le cas lors de la transition de la RDC vers une démocratie électorale ouverte et multipartite en 2006). Dans de telles situations, les trois domaines (cadre juridique, procédures administratives et environnement politique) ont tendance à être réformés simultanément, souvent dans des délais courts, sans qu'un acteur unique dirige le processus de réforme et le considère dans sa globalité.

²⁶ IDEA International, *op. cit.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ ACE PROJECT, Réforme des processus électoraux Lire https://aceproject.org/ace-fr/topics/em/eml/default/mobile_browsing/onePa

²⁹ IDEA International, *op. cit.*, p. 5.

³⁰ ACE PROJECT, *op. cit.*

Dans la même veine, IDEA International nous renseigne que « la réforme électorale politique renvoie « aux changements dans l'environnement politique au sein duquel opèrent les OGE. Il s'agit par exemple des réformes qui confèrent plus d'autonomie aux OGE »³¹.

En effet, la stabilité du droit électoral est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. Si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin, donnant ainsi raison à ce principe « **CE NE SONT PAS LES ELECTEURS QUI VOTENT, C'EST LA LOI QUI VOTE A LA PLACE DES ELECTEURS** »³².

Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (**moins d'un an**). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs.

2. Les facteurs déclencheurs de la réforme.

Un grand nombre de facteurs déclencheurs et généralement une combinaison de ceux-ci, peuvent faciliter la mise en œuvre d'un processus de la réforme électorale³³.

- Tout d'abord, l'incapacité de produire des résultats acceptables lors d'une élection est souvent associée à des allégations de faute et de fraude. Les potentiels conflits émanant de la contestation des élections conduisent souvent à l'émergence de débats sur la réforme ;
- L'annonce des résultats contradictoires par la Commission électorale indépendante et le Conseil constitutionnel ;
- L'existence d'une inadéquation des efforts entre le cadre juridique et l'harmonisation des lois en vigueur sont d'autres éléments déclencheurs de la réforme électorale en Afrique. Les OGE et les parties prenantes dans le processus électoral peuvent se rendre compte que du fait d'avoir été mis en place progressivement, le cadre existant peut s'avérer trop complexe et parfois

³¹ ACE PROJECT, *op. cit.*, p. 5.

³² Ferdinand KAPANGA MUTOMBO, *op. cit.*

³³ IDEA International, *op. cit.* p. 11.

incompatible étant donné que les modifications apportées à plusieurs lois n'ont pas été harmonisées.

Akinduru³⁴ cite d'autres facteurs déclencheurs de réforme notamment, les recommandations des missions d'observation électorale, la compatibilité de la législation avec les obligations internationales découlant des instruments juridiques internationaux et régionaux, des actions devant les tribunaux.

En bref, l'on note d'autres facteurs à la base des réformes électorales tels que des allégations de faute et de fraude, la contestation des élections, les lacunes au sein du cadre juridique existant ou disharmonie dans le cadre juridique, un découpage des circonscriptions électorales énervant un peu trop l'égalité, des pressions diplomatiques, des considérations personnelles (saines ou malsaines) les actions citoyennes. (En juillet 2017, la Plateforme des Organisations de la société civile pour l'observation des Elections en Côte d'Ivoire (POECI) a initié l'action intitulée « Engager les réformes électorales à temps pour des élections apaisées et crédibles en 2020 »).

3. Apport des Organe de Gestion Electorale (OGE) dans la réforme électorale

Les commissions électorales sont donc les résultats de réformes incessantes. Fils de la réforme électorale, l'OGE occupe une place centrale dans la poursuite des réformes.

Rushdi NACKERDIEN nous fait savoir que « les commissions électorales, quel que soit leur statut vis-à-vis des pouvoirs exécutifs, ont besoin de se créer un espace, là où leur expertise est non seulement reconnue mais aussi valorisée dans le processus de réforme. Retrouver cet espace est un exercice plus facile lorsque d'ores et déjà le cadre juridique d'un pays le précise et le protège. Dans le cas où cela n'est pas précisé, les autorités électorales doivent œuvrer sans relâche pour s'assurer que le processus de réforme est ancré dans l'expertise et le savoir-faire de la Commission »³⁵.

La réforme électorale administrative étant des changements liés à la mission même de l'OGE, elle incombe presque de facto à l'OGE.

Pour les réformes électorales à caractère juridique ou politique, le cadre juridique (Constitution, la loi électorale ou règlement instituant l'OGE) peut donner un mandat clair à l'OGE de s'engager dans ces réformes.

Avec ou sans mandat officiel, l'OGE peut s'engager dans la réforme électorale en entreprenant des activités en faveur de la réforme et en activant ses relations privilégiées déjà établies.

³⁴ AKINDURU, cité dans IDEA International, *op. cit.*, p. 9.

³⁵ Rushdi NACKERDIEN, Discours à l'occasion de la 16^{ème} Conférence générale annuelle du Forum des Commissions électorales des pays de la SADC en août 2014, cité dans IDEA International, *op. cit.*, p. 11.

III. FAUT-IL REMETTRE EN QUESTION LES INNOVATIONS PORTANT SUR LE SEUIL DE REPRESENTATIVITE, LE SEUIL DE RECEVABILITE ET LA PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION GENRE DANS LA CONSTITUTION DES LISTES DE CANDIDATURES ?

Dans cette troisième partie, nous allons faire un bref décryptage de trois innovations en rapport avec la proportionnelle et qui ont polarisé les débats en République Démocratique du Congo avant et après les élections de 23 décembre 2023. Nous terminerons cette partie par une réponse à la question posée.

1. Bref décryptage de trois innovations

Deux lois méritent d'être examinées pour éclairer notre lanterne, à savoir la 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 et la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, Provinciales, urbaines, municipales et locales.

La première institue le seuil légal de représentativité et la seconde introduit dans le système électoral le seuil de recevabilité des listes au prorata de 60 % de sièges en compétition et la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes conformément à l'article 14 de la Constitution. Les trois innovations ont un lien avec la proportionnelle de listes.

1.1. Le seuil légal de représentativité (Article 118, Alinéa 1, points 2 et 4 pour le seuil de 1%, Article 144, Alinéas 1 et 2 pour le seuil de 3%, Article 193, Alinéas 2 et 3 pour le seuil de 10%, 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).

Le seuil trouve ses origines en Allemagne où, dans l'intention de limiter l'élection de groupes extrémistes, il avait été conçu pour exclure les très petits partis de la représentation.

Tout système électoral comporte un seuil électoral naturel. Dans les systèmes proportionnels, le seuil naturel théoriquement nécessaire pour obtenir un siège (seuil naturel théorique) est directement fonction du nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription. Il peut se définir comme étant, en théorie, le pourcentage de voix nécessaires pour obtenir un siège. En effet, dans un système proportionnel, le seuil nécessaire pour décrocher un siège sera d'autant plus élevé qu'il y aura peu de sièges disponibles dans une circonscription. Le nombre de sièges octroyés peut donc avoir de lourdes conséquences sur la difficulté d'obtenir une représentation politique³⁶.

³⁶ Reuchamps, M., Onclin, F., & Niessen, C., « Apparemment et seuil électoral », in F. Bouhon & M. Reuchamps (Eds.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles : Larcier, 2018, pp. 447-464.

Le seuil électoral d'éligibilité est le minimum de voix acceptable pour permettre à un parti politique ou une coalition politique d'avoir un représentant au sein d'une assemblée parlementaire. Là où un seuil électoral existe, une liste doit atteindre ce seuil pour avoir une chance de décrocher des sièges, mais le fait qu'elle franchisse le seuil électoral ne garantit pas qu'elle obtiendra un ou plusieurs sièges : cela lui permet simplement de ne pas être écartée de la dévolution des sièges dans le cadre considéré³⁷.

Selon la loi électorale en vigueur en RDC, le seuil légal de représentativité concerne les candidats éligibles pour la répartition des sièges. Les Centres locaux de compilation des résultats (CLCR) envoient les agrégats au secrétariat exécutif national de la CENI. Celui-ci détermine le seuil légal de représentativité, qui varie selon les scrutins. Il est de 1% pour les législatives nationales, de 3% pour les provinciales et de 10 % pour les élections municipales. Le seuil légal de représentativité est déterminé sur la base du calcul du nombre des suffrages valablement exprimés par rapport aux votants. De là, on obtient un quotient électoral à atteindre, qui s'élève à 1%.

Atteindre le seuil légal de représentativité n'est pas gage de l'obtention d'un siège pour la liste d'un parti ou regroupement politique. Il faut atteindre un deuxième seuil, dit « naturel » : le quotient électoral

Un des objectifs de la mise en place de seuils électoraux est de réduire l'émiettement de la représentativité au cours d'une législature. Ce système a pour effet d'inciter les partis politiques qui ne seraient pas assurés d'obtenir des sièges de former des coalitions pour concourir aux élections conjointement à des partis proches.

En fait, pour simplifier les choses, cette règle électorale instituant le seuil légal de représentativité est bien explicitée dans l'exposé des motifs de la 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.

La réforme électorale de 2017 voulait la « rationalisation du système électoral pour réduire le coût excessif des élections »³⁸. L'exposé de motifs mentionne que « l'expérience électorale de 2006 et 2011 a démontré que le système de la représentation proportionnelle des listes ouvertes à une seule voix préférentielle en vigueur présente des faiblesses, notamment l'inflation des partis politiques et des candidatures qui entraîne l'émiettement de suffrages et la sous représentativité au sein des assemblées délibérantes et surtout un coût financier considérable des élections »³⁹.

³⁷ CRISP, *Le seuil électoral* lire <https://www.vocabulairepolitique.be/seuil-electoral/>

³⁸ Exposé des motifs de la 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.

³⁹ Exposé des motifs de la Loi électorale précitée.

Pour répondre à cette difficulté, « le recours au seuil légal de représentativité s'impose. Il s'agit d'un correctif du système proportionnel des listes, par le regroupement des acteurs et partis politiques en de grandes composantes »⁴⁰. L'exposé des motifs donne la définition du seuil légal de représentativité en mentionnant que « le seuil consiste en un pourcentage de suffrage valablement exprimé déterminé par une norme juridique que chaque liste ou candidat indépendant doit atteindre pour être admis à l'attribution des sièges. Il s'applique au niveau national, provincial, municipal et local, selon qu'il s'agit des élections législatives, provinciales, municipales et locales.

En dépit de ces nobles objectifs, le seuil de représentativité n'a pas manqué de soulever des controverses et des défis.

1.1.1. Controverses autour du seuil légal de représentativité

Les controverses autour du seuil légal de représentativité portent sur deux points principaux. Premièrement, certains estiment que ce seuil est trop élevé et qu'il prive les électeurs de leur droit de vote. Ensuite, d'autres considèrent que ce seuil est injuste, car il peut conduire à la disqualification de candidats pourtant réellement élus.

La problématique du seuil électoral soulève la question de la place de la démocratie dans le système électoral congolais. Certains estiment que la notion du seuil constitue un obstacle à la démocratie, car la non atteinte de ce seuil par les partis ou regroupements politiques de certains candidats, fait que le vote effectué par leurs électeurs ne soit pas validé. Ce qui fausse un peu le jeu démocratique. D'autant plus que quand les électeurs vont aux urnes, ils ne tiennent pas du tout compte d'une quelconque notion de seuil électoral.⁴¹

En définitive, note Yannick KAUMBA, « plusieurs candidats députés nationaux et provinciaux ont échoué aux élections du 30 décembre 2023 dernier car leurs partis politiques n'ont pas atteint le seuil électoral pourtant très populaire dans leur communauté et nombreux sont les candidats qui ont postulé sans savoir que remplir le seuil électoral était une condition légale pour qu'une liste des candidats puisse participer à la distribution des sièges dans une circonscription.⁴²

1.1.2. Défis du seuil légal de représentativité

Cette règle du jeu électoral soulève des interrogations sur la véritable représentativité démocratique. Certains estiment que cette mesure pourrait favoriser des partis moins populaires au détriment de candidats individuels ayant obtenu un fort soutien local. D'un autre côté, elle vise à renforcer la stabilité politique en favorisant la représentation proportionnelle des partis au niveau national.

⁴⁰ Exposé des motifs de la Loi électorale précitée.

⁴¹ Yannick KAUMBA, « Le seuil électoral, un obstacle à la démocratie ? », 16 janvier 2024 <https://habarirdc.net/seuil-electoral-obstacle-democratie/>

⁴² RDC-Elections: *Quid du seuil électoral* <https://mamaradio.info/rdc-elections-quid-du-seuil-electoral/>

Pour Patrick BASSHAM, « le seuil de représentativité en République démocratique du Congo demeure un sujet de débat et de réflexion. Il représente une tentative de concilier la diversité des opinions politiques avec la nécessité d'une représentation équilibrée au sein des institutions. Le défi réside dans la recherche d'un équilibre qui garantisse à la fois la légitimité des élus et la diversité des voix citoyennes »⁴³.

Le seuil légal de représentativité n'a pas favorisé les femmes. L'une d'entre elles le stigmatise de la manière suivante : « En 2006, c'était le plus fort qui gagnait, il n'y avait pas cette question de seuil, parce qu'avec le seuil, vous pouvez avoir 20.000 voix, mais lorsque votre regroupement politique n'a pas atteint le 1% vous restez là, et on privilégie quelqu'un qui n'a pas atteint même 1.000 voix simplement parce que son regroupement politique a atteint le seuil », a-t-elle déploré »⁴⁴. Ce qui a fait que seules 65 femmes ont été élues à la députation nationale sur 484 députés nationaux.

En Belgique, les arguments invoqués devant la Cour d'arbitrage par les opposants au seuil de 5% à l'élection de la Chambre s'étaient articulés autour des contestations générales suivantes : l'atteinte disproportionnée à la représentation proportionnelle, la discrimination injustifiée entre petits et grands partis et la discrimination injustifiée entre électeurs⁴⁵.

1.2. Le seuil de recevabilité des listes au prorata de 60 % de sièges en compétition (Article 22 alinéa 2, Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, Provinciales, urbaines, municipales et locales).

Selon l'exposé des motifs de la Loi électorale sous examen, « l'ambition de la présente proposition consiste plus spécifiquement à répondre aux problèmes pratiques constatés lors des scrutins de 2018. Elle vise à construire un système électoral réellement démocratique, stable, reposant sur des règles susceptibles de rassurer toutes les parties prenantes »⁴⁶. Le législateur poursuit en disant que la présente proposition « répond au souci d'efficacité dans l'amélioration de la loi électorale et rencontre les préoccupations soulevées par les uns et les autres sur la faiblesse de l'organisation du scrutin »⁴⁷.

Le seuil de représentativité est différent du seuil de recevabilité, qui est une innovation de l'actuelle loi électorale. Le seuil de recevabilité est de 60% et reste uniforme pour tous les scrutins législatifs. Il a été appliqué au moment des dépôts et du traitement des candidatures. Pour qu'une liste soit acceptée à ce stade-là, elle

⁴³ Patrick BASSHAM, *Comprendre le Seuil de Représentativité : Un Défi Démocratique en République Démocratique du Congo*, publié le 6 décembre 2023.

⁴⁴ Représentativité des femmes aux législatives : le seuil électoral parmi les difficultés rencontrées <https://acp.cd/genre/representativite-des-femmes-aux-legislatives-le-seuil-electoral-parmi-les-difficultes-rencontrees/> 15, janvier 2024.

⁴⁵ François ONCLIN, « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 % », in *Courrier hebdomadaire* du CRISP 2009/36-37 (n° 2041-2042), pp.25-26

⁴⁶ Exposé des motifs de la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, Provinciales, urbaines, municipales et locales.

⁴⁷ *Idem*.

devait avoir 60% au niveau national, soit un alignement d'au moins 300 candidats pour la députation nationale. Il ne concerne pas l'élection présidentielle.

En effet, l'article 22 de la Loi électorale stipule que : "Sont également irrecevables, les listes du parti ou du regroupement politique qui n'auront pas atteint 60% des sièges en compétition. Cette disposition s'applique aux législatives, provinciales, municipales et locales directes".

Stigmatisant les limites du seuil de recevabilité Denis KADIMA KAZADI, Président de la CENI avait dit ceci: « J'aimerais également souligner que l'exigence d'un seuil de recevabilité de 60% a amené les partis et regroupements politiques à procéder à un recrutement massif des candidats lequel a montré ses limites en termes de retombées positives. Nous pensons que beaucoup plus de sensibilisation électorale faciliterait la compréhension des dispositions légales sur le seuil ainsi que le mode d'attribution des sièges en RDC. Des réformes appropriées pourraient aussi aider le pays à se doter d'un système électoral qui répond aux attentes de notre population »⁴⁸. En d'autres termes, le seuil de recevabilité n'avait pas été compris des acteurs politiques et n'avait pas apporté des dividendes politiques à cause de sa mauvaise application.

1.3. La prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes conformément à l'article 14 de la Constitution (Article 13 Alinéa 3 de la Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, Provinciales, urbaines, municipales et locales).

L'objectif de cette réforme était de faciliter l'inclusion des femmes dans les listes des candidatures des partis politiques et regroupements politiques. Les femmes espéraient qu'un accroissement de leur nombre sur les listes de candidatures allait influencer l'augmentation du taux de femmes à l'Assemblée nationale, et qu'en outre, avec la suppression de l'incise « la non-représentation de la femme ou des personnes handicapées ne constitue pas un motif d'irrecevabilité de la liste concernée » de l'article 13 allait changer leur situation. La nation et les femmes avaient oublié que « *la proportionnelle des listes ouvertes* » pratiquée en République Démocratique du Congo allait rendre cette réforme contreproductive et inopérante parce que les électeurs ont la liberté de choisir leurs candidats préférés sur la liste des candidats de leurs partis ».

Il n'est un secret pour personne que les partis politiques nantis étaient prêts à payer les frais de cautionnement plutôt que d'aligner 50 % de femmes sur les listes de candidatures pour bénéficier de l'exemption de ce versement. Ayant accumulé des moyens financiers, les partis ont accepté de verser les frais de cautionnement plutôt que l'exemption.

⁴⁸ Denis KADIMA KAZADI, « Élections en RDC : l'exigence du seuil de recevabilité a montré ses limites en termes de retombées positives », lire <https://actualite.cd/2024/01/22/elections-en-rdc-lexigence-du-seuil-de-recevabilite-montre-ses-limites-en-termes-de>.

2. Faut-il remettre en question les innovations portant sur le seuil légal de représentativité, le seuil recevabilité et la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes de candidatures ?

De prima abord, il convient de préciser qu'aucun système électoral n'est parfait ; chacun présente des avantages et des désavantages. et il faut aussi tenir compte du contexte propre à chaque pays pour faire le choix du système électoral qui convient le mieux à notre contexte.

Le grand reproche généralement fait à la proportionnelle, c'est le risque d'instabilité. Malgré cela, « la proportionnelle, c'est certes une question d'équité démocratique, mais c'est surtout une possibilité quasi mécanique de changer de culture politique... de passer d'une culture de l'affrontement à une obligation de négocier, de recherche de compromis... et donc de dépersonnaliser (démocratiquer) les décisions... De quoi rendre notre démocratie un peu moins frontale, un peu plus adulte »⁴⁹.

De toutes les logiques des systèmes électoraux développées ci-dessus, celles de la proportionnelle correspondent le mieux à la situation de la RDC., un pays post-conflit et divisé.

Pour notre part, la proportionnelle peut être maintenue en République Démocratique, pays où l'on doit éviter les logiques des systèmes majoritaires où le gagnant prend tout et le perdant n'a rien, c'est-à-dire que dans une circonscription, la liste qui arrive en tête, même d'une seule voix, remporte tous les sièges de la circonscription. Le système majoritaire peut créer des super majorités comme au Lesotho en 1998 où le parti au pouvoir avec 60% des voix avait remporté 79 sièges alors que l'opposition avec 40% des voix n'avait obtenu qu'un seul siège. Frustrés par les résultats, les militants de l'opposition avaient pillé la capitale Maseru.

Les innovations ayant porté sur le seuil légal de représentativité, le **seuil de recevabilité** des listes au prorata de 60 % de sièges en compétition et la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes conformément à l'article 14 de la Constitution doivent être écartées parce qu'ayant été contreproductives et ayant apporté plus de problèmes qu'elles ne les ont résolus.

Ainsi, la République Démocratique du Congo doit avoir le courage de revenir à la proportionnelle intégrale chère au Professeur belgo-grec Thanassis DIAMANTOPOULOS⁵⁰.

En ce qui concerne le niveau macro-électoral, notre étude propose d'abandonner le système d'attribution des sièges par le quotient (quotient simple ou Hare) et migrer vers l'attribution des sièges par la méthode des diviseurs. C'est la méthode la plus répandue ces dernières années. Elle permet de répartir l'ensemble des sièges en une seule et même opération. La méthode des diviseurs a quatre méthodes : la méthode D'Hondt (du nom de son inventeur, le juriste belge Victor D'Hondt), la méthode de Sainte-Laguë (du nom de son inventeur le mathématicien français Antoine de Sainte-Laguë), la méthode de Sainte-Laguë

⁴⁹ France Inter, *La Proportionnelle : les avantages et les inconvénients*, Mercredi, 27 janvier 2021.

⁵⁰ T. DIAMANTOPOULOS, *Op.Cit.* 2004.

modifiée (du nom de son inventeur le mathématicien français Antoine de Sainte-Laguë) et la méthode danoise⁵¹. Elles ont toutes le même principe général qui consiste à diviser successivement le nombre de suffrages valablement exprimés obtenus par chacune des listes par une suite de nombre. Les sièges sont attribués aux listes qui obtiennent les quotients les plus élevés. Dans le cadre de cet article, parmi les quatre méthodes, nous proposons la méthode D'Hondt qui favorise les grands partis. Elle est l'équivalent exact de la méthode de la plus forte moyenne ; elle s'en écarte seulement par le mode de calcul.

Pour la méthode D'Hondt, son fonctionnement est le suivant : Il s'agit de diviser successivement le nombre de suffrages obtenus par liste des partis par des diviseurs 1, 2, 3, 4, 5, etc., -une liste de nombre commençant par un- jusqu'à concurrence du nombre de sièges. Les nombres ainsi obtenus par chaque parti correspondant à la moyenne de voix par siège lorsque ceux-ci sont fictivement attribués. Les sièges sont ensuite attribués dans l'ordre des listes qui présentent la plus forte moyenne de voix par siège⁵², ou si vous voulez, qui obtiennent les plus forts quotients.

En ce qui concerne la méthode de Sainte-Laguë, le nombre de suffrages sont divisés successivement par 1, 3, 5, 7, etc. En ce qui concerne la méthode de Sainte-Laguë modifiée, le premier diviseur est établi à 1,4 au lieu de 1. Elle permet aux partis avec des assises moyennes d'être suffisamment représentés. La méthode danoise, quant à elle, permet de diviser le nombre de voix recueillies par chaque liste par les nombres suivants 1, 4, 7, 10. Ce système est extrêmement favorable aux petits partis politiques. Notre choix s'est porté sur la méthode D'Hondt qui favorise les grands partis politiques.

Aujourd'hui, la méthode D'Hondt est d'application dans 32 pays. La RDC ne peut continuer à s'attacher servilement aux règles électorales qui n'ont pas bien fonctionné.

Si l'innovation de la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des listes conformément à l'article 14 de la Constitution peut être maintenue, l'on devra l'accompagner avec le mécanisme des sièges réservés/garantis aux femmes. La proportionnelle des listes ouvertes même avec des quotas légaux ou volontaires sur les listes des candidatures n'a aucun effet sur la participation politique de la femme dans la mesure où les électeurs sont libres de se déterminer librement en faveur de leurs candidats préférés.

Il est très tôt de publier les résultats des partis et regroupements politiques ayant atteint le seuil de représentativité et qui ont remporté des sièges ainsi que le nombre des femmes ayant été élues en attendant les chiffres officiels qui seront publiés par la CENI après le traitement de tous les contentieux.

⁵¹ Ferdinand KAPANGA MUTOMBO, *op. cit.*

⁵² B. PAUVERT, Élections et modes de scrutin, *op. cit.*, p. 35 ; P. MARTIN, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, *op. cit.*, pp. 76-77.

CONCLUSION

La République Démocratique du Congo a voulu quelque chose et son contraire. Au moment où l'on a cherché à éviter l'émiettement politique, des partis politiques ont été créés à la veille des élections et autorisés à concourir en violation de la loi.

Par définition, la réforme électorale fait partie intégrante de l'évolution démocratique. De manière générale, les réformes électorales sont entreprises afin d'améliorer le processus électoral à travers la promotion des droits électoraux des citoyens et la mise en œuvre de principes directeurs tels que : l'impartialité, l'inclusivité, la transparence, l'intégrité et la régularité. La pérennité de réflexion, de réforme et d'adaptation du cadre juridique régissant les processus électoraux en fonction des expériences, des analyses et des évaluations, sont nécessaires tant pour les anciennes que les nouvelles démocraties. Donc elle a un caractère amélioratif et non « complicateur » du processus électoral.

Si une nouvelle disposition de la loi n'a pas amélioré la qualité du processus électoral partant de la qualité de la représentation, elle ne peut pas être considérée comme une REFORME, elle est juste une simple MODIFICATION de la loi car une réforme contribue à la pacification des procédures de vote. Les complications naissent du fait que la modification n'a pas été expliquée et comprise par des parties prenantes compétitives et les électeurs.

L'émiettement politique n'ayant pas été évité, les candidats ayant engrangé beaucoup de voix n'ayant pas été élus parce que leurs voix ayant été gaspillées et les femmes n'ayant pas amélioré leur situation, nous engageons un débat qui, peut-être, ne fait que commencer en prélude à des vraies réformes électorales porteuses du caractère amélioratif des futurs processus électoraux en RDC.

BIBLIOGRAPHIE

1. ACE PROJECT, *Réforme des processus électoraux* Lire https://aceproject.org/ace-fr/topics/em/eml/default/mobile_browsing/onePag
2. BASSHAM Patrick, *Comprendre le Seuil de Représentativité : Un Défi Démocratique en République Démocratique du Congo*, Publié le 6 décembre 2023.
3. BORRA Adriana, *RDC : Les réformes électorales et la participation politique des femmes*. Document ONU Femmes.
4. CORNELLIER Louis, *Critique de la proportionnelle*, Chronique, 24 août 2019.
5. CRISP, *Le seuil électoral* lire <https://www.vocabulairepolitique.be/seuil-electoral/>
6. DEROSIER Jean-Philippe, *Pour ou contre la proportionnelle intégrale?*, 20 juin 2022.
7. DIAMANTOPOULOS Thanassis, *Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives*, Éditions de l'ULB, Bruxelles, 2004.
8. DIETER Nohlen (dir.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: ein Handbuch Band I: Europa*, Berlin, 1969.
9. France Inter, *La Proportionnelle : les avantages et les inconvénients*, 27 janvier 2021.
10. GHEVONTIAN Richard, *Elections : la réforme est-elle possible ?* in *Revue française de droit constitutionnel* 2008/5 (HS n°2),
11. HASTINGS Michael, *Voix sans issue et vote utile, les leçons d'une « disproportionnelle »*.
12. IDEA International, *La réforme électorale en Afrique. Aperçu du rôle et des approches d'engagement des OGE. Document politique*, Octobre 2014.
13. IHL Olivier, « Le pouvoir de la règle. Sur la codification de la représentation proportionnelle dans la France des XIX^e et XX^e siècles », <https://doi.org/10.4000/ateliers.8525>.
14. KADIMA KAZADI Denis, « Élections en RDC : l'exigence du seuil de recevabilité a montré ses limites en termes de retombées positives » lire <https://actualite.cd/2024/01/22/elections-en-rdc-lexigence-du-seuil-de-recevabilite-montre-ses-limites-en-termes-de>
15. KAPANGA MUTOMBO Ferdinand, *Dictionnaire pratique des élections*, 7^e Edition, Globethics, Genève, 2024.
16. KAPANGA MUTOMBO Ferdinand, *Les systèmes électoraux comparés et la transmutation des voix en sièges*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2024.
17. KAUMBA Yannick, *Le seuil électoral, un obstacle à la démocratie ?* 16 janvier 2024 <https://habarirdc.net/seuil-electoral-obstacle-democratie/>
18. MOREL Benjamin, *Pour ou contre la proportionnelle intégrale ?* 20 juin 2022.

19. NACKERDIEN Rushdi, Discours à l'occasion de la 16ème Conférence générale annuelle du Forum des Commissions électorales des pays de la SADC en août 2014 cité dans IDEA (2014), La réforme de la loi électorale en Afrique. Aperçu du rôle et des approches d'engagement des OGE, IDEA International).
20. ONCLIN François, « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 % », in Courrier hebdomadaire du CRISP 2009/36-37 (n° 2041-2042).
21. Paroutaud, J.M.A. (1963), *Quelques considérations théoriques sur la représentation proportionnelle*, *Revue française de science politique*, 13 (3) : 63-85. DOI :10.3406/rfsp.1963.392734.
22. PAUVERT B., *Élections et modes de scrutin*, L'Harmattan, Paris, 2003.
23. PERRINEAU Pascal et Dominique REYNIE (Sous-dir), *Dictionnaire du vote*, P.U.F., 2001.
24. PIERRE Garrone, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, faculté de droit de Genève, 1991, Bâle - Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise.
25. RANCIERE Jacques, « La démocratie est née d'une limitation du pouvoir de la propriété », *Alternative Libertaire*.
26. RDC-Elections: *Quid du seuil électoral* <https://mamaradio.info/rdc-elections-quid-du-seuil-electoral/>
27. Représentativité des femmes aux législatives : le seuil électoral parmi les difficultés rencontrées <https://acp.cd/genre/representativite-des-femmes-aux-legislatives-le-seuil-electoral-parmi-les-difficultes-rencontrees/> 15, janvier 2024.
28. REUCHAMPS, M., Onclin, F., & Niessen, C. (2018). « Apparemment et seuil électoral », in F. Bouhon & M. Reuchamps (Eds.), *Les systèmes électoraux de la Belgique* (pp. 447-464). Bruxelles : Larcier.
29. SOSSOU Pierre, *Evaluations et réformes électorales*, Cours de Master professionnel en Gestion du cycle électoral, EFEAC/CEEAC, Année académique 2017-2018.