

M.E.S., Numéro 121, Janvier-Mars 2022

<https://www.mesrids.org>

Mise en ligne le 20 janvier 2022

ISSN : 2790-3109 | ISSN Lié : 2790-3095

DE LA RÉGULATION ET DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

par

Benjamin MAKAMBA MBALANDA

*Chef de Travaux, Faculté de Droit
Université de Kinshasa*

Résumé

Cet article aborde une question ardue dans un pays à démocratie naissante comme la République Démocratique du Congo. La réflexion se fonde sur des constats tirés des trois scrutins effectués respectivement en 2006, 2011 et 2018. La mauvaise régulation du processus est une préoccupation majeure. Tout scrutin donne lieu à des contestations, les mécanismes de gestion et de résolution de ces contestations ne sont ni efficaces ni aptes à rassurer les parties concernées. La majeure partie des demandes légales est rejetée, sans être nécessairement toutes fausses. Le double problème de régulation et de sécurité a conduit cette étude à proposer une double solution, dont : la mise en place d'une brigade de notaires-publics et d'une brigade financière.

Alors que le premier est chargé de légaliser toutes les copies des procès-verbaux des élections par bureau de vote, le second est affecté au contrôle de toutes les dépenses et l'affectation des fonds pendant la campagne. A cet effet, il s'observera moins d'inégalités liées aux finances et surtout moins de demandes rejetées faute de justificatif authentifié.

Abstract

This paper addresses a thorny issue in a young democracy country such as the DR Congo. The work starts from the findings and observations drawn from the three ballots carried out in 2006, 2011 and 2018. The poor regulation of the process is a huge concern. Since any ballot gives rise to disputes, the mechanisms for managing and resolving these disputes are neither effective nor capable of reassuring the affected parties. The major part of the legal requests is rejected, without being all necessarily wrong. The twofold problem of regulation and security has led the author to suggest a twofold solution, including: the establishment of a brigade of notaries-public and a financial brigade.

While the first is responsible for notarizing all copies of the election minutes by polling station, the second is responsible for controlling all the expenses and the allocation of funds during the campaign. To this end, we will have less inequalities related to finances and above all also less requests rejected for lack of authenticated proof.

Introduction

Depuis plus d'une décennie, la République Démocratique du Congo (RDC) expérimente la démocratisation de sa sphère politique par l'organisation des élections voulues libres, transparentes et régulières. Néanmoins, toutes les fois où ces élections sont organisées, elles se soldent par des contestations et violences post-électorales et multiples contentieux.

Ces différents contentieux entraînent beaucoup de conséquences fâcheuses sur la vie de la nation. On a assisté à des scènes lugubres par exemple après le scrutin de 2006, en plein centre-ville de Kinshasa. Affrontement entre les forces loyalistes pour le candidat à sa propre succession et la garde rapprochée du candidat de l'opposition au second tour de l'élection. En 2011, comme en 2019, il y a eu des soulèvements post-électorales, entraînant également des graves divisions de la classe politique congolaise.

Tous ces éléments militent pour que des mesures correctives soient prises afin de minimiser les conflits inhérents à l'organisation des élections, dont l'une des preuves est la naissance des conflits devant le juge électoral. Et même alors devant la cour, les conditions d'arbitrage restent encore sujettes à conflit.

Il se pose alors deux grandes questions : Comment sécuriser le processus électoral ? Et quel mécanisme sécuritaire mettre en place pour sécuriser le processus électoral en RDC en vue de minimiser les conséquences négatives ?

C'est l'objet de cette étude qui suggère la mise en place des brigades de régulation du processus, tant sur le plan financier (lié au financement des campagnes et au dépenses relatives aux campagnes électorales) que sur le plan juridique (résolution des contentieux nés du processus électoral).

Pour réaliser cette étude, plusieurs approches méthodologiques ont été mises à profit, tout en gardant à l'esprit comme l'opinion de B. Verhaegen, selon laquelle il n'existe pas, même à l'égard d'un objet spécifique, une méthode universelle applicable en tout temps et en tout lieu. Précisons à cet effet, l'usage que nous avons fait de :

- l'approche juridique : a permis de faire asseoir notre raisonnement sur l'application et l'interprétation des

textes juridiques (les constitutions, les lois, les arrêts...);

- l'approche analytique : qui a permis d'analyser les différents modes de financement des campagnes électorales des partis-regroupements politiques et/ou candidats, en les restituant dans leurs différents contextes de naissance ;

Toutes ces approches ont été appuyées par la technique documentaire. Le travail a été motivé par la recherche d'une solution à cette épineuse question d'élection à multiple vitesse et où chacun peut faire ce qu'il veut pendant la campagne électorale, mais aussi où la justice rendue ne tient pas compte de la réalité. Bref, cette étude tente d'éclaircir et surtout de proposer des alternatives capables de résoudre tant soit peu les injustices et irrégularités nées des élections mal organisées.

Outre la présente introductive et la conclusion tirée au bout de l'analyse, ce travail s'articule en trois points : de l'organisation des élections en RDC (i) ; de la preuve en cas de contestation (ii) et de la régulation et sécurisation du processus électoral en RDC (iii).

I. DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EN RDC

1.1. De la campagne électorale

La campagne électorale est l'opération par laquelle les différents candidats présentent leurs programmes d'action, afin de recueillir le plus grand nombre de voix et remporter éventuellement le scrutin. Selon Esambo, elle est une action coordonnée et systématisée à laquelle se livrent les candidats, en vue d'amener les électeurs à adhérer à leurs idées ou projet de société.

La campagne électorale s'effectue principalement dans les médias, et exige des moyens colossaux pour y faire face ; allant jusqu'à mettre en péril le principe de l'égalité des chances tant réclamé par tous.

L'un des aspects non négligeables est la prise en compte de l'importance de l'impact des moyens audio-visuels sur l'électorat. Il se pose un sérieux problème de répartition équilibrée du temps de parole au profit de chaque candidat, spécialement sur les chaînes publiques. Pour résoudre ce problème, certains pays - comme la France, ont institué le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une institution indépendante chargée de veiller à ce principe d'équité. Malheureusement, en RDC, un pareil dispositif n'existe pas, ce qui crée donc les inégalités et l'injustice dans le traitement des candidats.

Il faut ainsi noter que l'organisation et le déroulement de la campagne électorale est une source de conflits et

d'inégalités, qui peut mettre en péril la bonne marche du processus électoral. Ceux ayant des moyens financiers conséquents exploitent toutes les pistes pour la campagne électorale au détriment des citoyens ordinaires n'ayant pas assez de moyens.

1.2. Des scrutins

En RDC, la loi électorale prévoit les élections à deux scrutins. Au scrutin direct pour le Président, les Députés nationaux, les Députés Provinciaux ainsi que les Conseillers municipaux, de secteurs et de chefferie, et au scrutin indirect pour les Gouverneurs des provinces, les Sénateurs, les Conseillers urbains ainsi que les Maires, Bourgmestres et Chefs de secteurs¹⁰⁵.

Ces élections sont régies par la Loi électorale N° 15/001 du 12 février 2015 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 par la Loi N°11/003 du 25 juin 2011 et la Loi électorale n°17/013 du 24 décembre 2017.

1.3. De la publication des résultats

L'article 71 de Loi électorale congolaise confère à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), le pouvoir de rendre public les résultats provisoires du vote¹⁰⁶.

Après cette publication, les candidats se sentant lésés ont droit au recours devant les instances judiciaires suivant le cas, et ce, conformément à l'article 73 de la loi électorale congolaise¹⁰⁷. En cas de contestation, il appartient au contestateur d'apporter les preuves authentifiées, et ce, partant du principe général de droit : « actor incumbit probatio ». Et c'est à ce niveau que les choses se compliquent du point de vue logique. Au lieu que ce soit la CENI qui réponde aux contestations, elle intervient plutôt comme Experte. Le candidat proclamé élu devient la partie défenderesse et pourtant c'est en soi la CENI qui est accusée et/ou remise en cause. Cet article propose une solution à ce sujet.

II. DE LA PREUVE EN CAS DE CONTESTATION

Comme souligné précédemment, en cas de contestation après publication des résultats des élections (présidentielle et législative), il appartient au plaignant d'apporter des preuves devant la cour habilitée à connaître ce contentieux. En RDC, ce pouvoir est reconnu à la cour constitutionnelle.

En effet, en matière de preuve, en Droit positif congolais, on admet la preuve testimoniale et la preuve écrite. Quant à la cour constitutionnelle, elle n'admet que la

¹⁰⁵ Loi électorale n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 ; loi n°11/003 du 25 juin 2011 portant organisation des élections et loi électorale n°17/013 du 24 décembre 2017 modifiant et complétant la loi n°06/006 du 09 mars 2006.

¹⁰⁶ Loi n°11/003 du 25 juin 2011 portant organisation des élections, op.cit.

¹⁰⁷ Idem

preuve écrite, qui doit être authentifiée. Elle qualifie ainsi toute preuve écrite non authentifiée de copie libre et donc non considéré.

C'est à ce niveau qu'il faut nécessairement apporter des corrections ou des mesures pouvant assoir la conviction du juge quant à ce.

Le présent travail suggère des mécanismes pouvant remédier à cette insuffisance, qu'il juge préjudiciable au plaignant, en dépit du fait que la preuve apportée peut être fondée bien que non authentifiée par un service approprié.

III. RÉGULATION ET SÉCURISATION JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL

Dans les points précédents, ce travail a relevé quelques faiblesses liées à l'organisation des élections et déroulement de la campagne électorale en RDC, mettant en mal le principe universel de l'égalité des chances d'accession à la gestion de la *Res publica*.

Il est clairement établi que la campagne électorale pose un sérieux problème en l'absence d'une régulation appropriée. En ce sens qu'elle favorise les inégalités sous plusieurs formes. Puis ensuite, la publication des résultats et la gestion de contentieux y afférents sont aussi maquillées d'imperfections ; enfin, en matière de preuve, il se pose également un problème pouvant faire perdre le procès à un plaignant qui est réellement en droit de gagner. Et ce, suite à l'exigence des preuves certifiées conformes aux originaux ; lorsque l'on sait qu'en RDC comme dans plusieurs autres pays africains, le déploiement de l'office notarial n'est pas toujours facile.

Cela rend la tâche compliquée aux pauvres citoyens ne sachant pas à quel saint se vouer pour obtenir les pièces exigées en un temps record ou à n'importe quel coin de la République.

Pour y remédier, cet article suggère un certain nombre d'actions à entreprendre, notamment la régulation par la mise en place d'une brigade notariale et une brigade financière (composée d'experts comptables).

3.1. De la régulation

Il existe de nombreux débats sur la définition de la régulation¹⁰⁸ juridique. Laurence Boy la définit en ces termes : « la régulation est l'une des formes, réellement nouvelle et palpable de normativité juridique, comme réponse à la complexité croissante des sociétés développées¹⁰⁹ ».

En Afrique en général et en RDC en particulier, la régulation juridique serait le moins mauvais instrument

pour permettre l'unification de la classe politique pendant et après les élections.

Pour s'adapter à ce courant (la régulation et la sécurité juridique), l'étude propose l'implication du notariat, pour la sécurité des documents ayant trait au processus d'un côté et de l'autre, la présence d'expert-comptable, ou encore, la Cour des comptes pour veiller aux dépenses effectuées par les acteurs électoraux et aussi le contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*.

3.1.1. Du notariat

Le notariat est l'un des métiers du droit dans les pays de droit romano-civiliste. Les notaires ont pour rôle de préparer, rédiger, attester, enregistrer et conserver des documents, ou actes notariés, qui ont une valeur légale.

Selon le dictionnaire de l'Académie française, le notaire est « l'officier ministériel qui reçoit ou rédige les contrats, les obligations, les transactions et les autres actes volontaires et leur confère l'authenticité¹¹⁰ ».

Sur la responsabilité du notaire, en RD Congo, la loi détermine que le notaire est tenu de prendre toutes dispositions utiles pour assurer la validité et l'efficacité des actes auxquels il prête son concours, ou qu'il a reçu mandat d'accomplir de droit¹¹¹.

Le notaire ne peut décliner le principe de sa responsabilité en alléguant qu'il n'a fait qu'authentifier l'acte établi par les parties elles-mêmes¹¹².

3.1.2. De la Cour des comptes

Il est à noter que la Cour des comptes n'exerce pas un contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs. Mais elle dispose de moyens des informations importantes qui lui permettent d'informer les autorités compétentes des irrégularités qu'elle a, éventuellement, constatées.

De plus, les textes permettent à la Cour des comptes de s'assurer du bon emploi des crédits, ce qui dépasse le simple contrôle de la régularité des opérations¹¹³. Pouvoir de la Cour des comptes¹¹⁴

A titre illustratif, nous définissons les objectifs de la Cour des comptes, pour démontrer, qu'une fois retenus comme propose l'étude, la tâche pourra facilement être assumée.

Les objectifs de la Cour de comptes, sont définis dans les dispositions de l'article 180 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour et des articles 24 et suivants de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018. À cet effet la Cour des comptes :

- Dispose d'un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances, des biens et des comptes du pouvoir central, de la province, de l'entité territoriale

¹⁰⁸ Lire J. CHELVALLIER, cité par Laurence BOY, *op.cit.*, p 333.

¹⁰⁹ Idem, pp 334-335.

¹¹⁰ *Dictionnaire de l'Académie Française*, 8e édition, 1932-1935.

¹¹¹ Lire l'article 20 de la loi sur le notaire RD Congo, *op.cit.*

¹¹² Lire la décision de la 3^{ème} chambre civile 3, 18 octobre 2005, pourvoi : 04-13930, Légifrance, *in site uinl.org* [archive]

¹¹³ BERNARD PLAGNET, *op.cit.*, p 154.

¹¹⁴ Le présent point est principalement inspiré de la publication du doyen BAKANDEJA wa MPUNGU dans son étude sur Les finances publiques, *op.cit.*

décentralisée et de ses organismes auxiliaires ainsi que de toute personne de droit public ou privé¹¹⁵.

- Juge les comptes des comptables publics principaux assignataires des recettes ou des dépenses. Elle juge aussi les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait¹¹⁶.
- Veille au respect des délais de production de comptes par les comptables publics principaux assignataires. Elle condamne à l'amende les comptables publics principaux assignataires et les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait pour retard dans la production de leurs comptes. Le montant maximum de l'amende pour retard dans la production du compte est égal à un mois de la rémunération du comptable public concerné¹¹⁷
- Condamne à une amende, pour immixtion dans les fonctions de comptable public, toute personne déclarée de fait qui n'a pas fait l'objet d'une condamnation pénale pour les mêmes opérations.

Le montant de l'amende tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des fonds et valeurs, sans que ce montant puisse excéder le total des sommes indûment détenues ou maniées¹¹⁸

- Vérifie sur pièces et sur place la régularité des opérations des recettes, des dépenses, de trésorerie et de patrimoine enregistrées dans les comptabilités publiques. Elle s'assure de la mobilisation optimale des recettes ainsi que de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité des crédits, fonds et valeurs gérés par les services du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée et par toute autre personne morale de droit privé soumise à son contrôle¹¹⁹
- Évalue les politiques, les programmes et les actions publics mis en œuvre et lui transmis, selon le cas, par le Gouvernement ou le Gouvernement Provincial, l'organe exécutif de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les responsables des entreprises ou établissements publics et organismes auxiliaires.

Cette évaluation donne lieu à des observations accompagnées de recommandations.

A ce titre, le Gouvernement ou le Gouvernement Provincial, l'organe exécutif de l'entité territoriale décentralisée et les responsables susvisés sont tenus de lui transmettre tous les documents y afférents dès leur adoption à leur niveau et après leur approbation par le Parlement, l'Assemblée Provinciale, l'organe délibérant local, l'Assemblée générale, le Conseil d'administration ou, le cas échéant, l'autorité hiérarchique ou de tutelle. La Cour des comptes suit la mise en œuvre de ses recommandations¹²⁰

- Assure, au niveau du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée, la vérification des comptes et celle de la gestion de l'entreprise du portefeuille, de l'établissement et services publics. Les

organismes désignés ci-dessus transmettent à la Cour des comptes leurs comptes annuels dans les trois mois de leur adoption par l'Assemblée générale, le Conseil d'administration ou organe en tenant lieu.

A défaut de production des comptes dans les délais fixés ci – dessus, le principal responsable de l'entité ou son gestionnaire est passible d'une amende conformément à l'article 129 de la loi relative aux finances publiques. La Cour des comptes reçoit dans le même délai les rapports des commissaires aux comptes de ces entités. En outre, les responsables des corps de contrôle relevant de l'exécutif du pouvoir central, provincial et de l'entité territoriale décentralisée, transmettent à la Cour des comptes les rapports dans lesquels sont consignées des observations relatives à la gouvernance et aux états financiers de ces organismes¹²¹.

- Contrôle les personnes qui bénéficient d'un concours financier du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée et toute organisation privée autorisée à percevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature, des cotisations légalement obligatoires ou qui bénéficie d'un parrainage donnant lieu à un avantage fiscal.

Elle contrôle la conformité entre les objectifs de ces organisations et les dépenses ouvrant droit aux bénéfices des donateurs à un avantage fiscal ou parafiscal au titre d'impôt, droits, taxes et redevances. Le contrôle se limite au compte d'emploi du concours financier et/ou de bénéfice des avantages fiscaux et parafiscaux. Si l'organisme ne produit pas le compte d'emploi, le contrôle porte sur l'ensemble des comptes et sur la gestion de cet organisme¹²².

- *Justice préventive*

Afin de prévenir les abus dans le financement sous études, le notaire favorise la transparence dans les accords clairs, auxquels il s'est assuré que les parties ont donné leur consentement aux écrits dégagés.

Il devra en outre, trouver une place dans la gestion du financement des campagnes électorales.

Le notaire constitue depuis toujours un facteur de paix sociale. En cas de différend entre les parties, le notaire cherche toujours à retracer la vérité.

- *Sécurité juridique*

Le notaire assure la sécurité juridique des actes posés dans le processus électoral, notamment par la définition précise des droits et obligations de chacune des parties signataires.

¹¹⁵ Lire les articles 2, alinéa 2 et 24 de la loi organique sur la Cour de comptes, *op.cit.*

¹¹⁶ Article 25, *idem*

¹¹⁷ Article 26 *ibidem*

¹¹⁸ Article 27 *idem*

¹¹⁹ Article 28 *ibidem*

¹²⁰ Article 29 *idem*.

¹²¹ Article 30 *ibidem*

¹²² Article 31, *ibidem*

Il veille à retracer l'authenticité des faits liés au processus électoral et en contrôle la légalité.

A cet effet, Le notaire et l'expert-comptable ont le devoir de loyauté.

Ils participent à la lutte contre la tricherie en prêtant sa collaboration et en fournissant toute l'information nécessaire aux autorités compétentes, en conformité avec la loi.

Ils recherchent les moyens les plus pertinents pour atteindre le résultat désiré par les acteurs électoraux.

- *Impartialité et indépendance*

Le notaire et l'expert-comptable sont tenus de conseiller et d'instrumenter en toute impartialité et indépendance. Ils jouent le rôle de tiers de confiance neutre entre les candidats ou partis politiques.

Il ne peut recevoir d'actes comportant des dispositions qui seraient directement ou indirectement en faveur d'un candidat ou parti politique.

- *Confidentialité et secret professionnel*

Le notaire et l'expert-comptable, des par leur profession, sont tenu au secret professionnel et ils sont soumis à un devoir de confidentialité notamment dans leurs correspondances, la conservation des dossiers et l'archivage de leurs actes, que ces documents soient sur support papier ou sur support électronique, et ce, dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur dans le pays.

Ces obligations pèsent non seulement sur les notaires et les experts comptables, mais également sur leurs associés et collaborateurs dans les conditions prévues par les textes en vigueur.

Le notaire et l'expert-comptable restent responsables des dommages causés partant de leur faute, qui doivent être punissables conformément à la loi électorale, leurs statuts observés.

3.1.3. *Avantages des notaires et des actes notariés*

Les actes notariés dressés conformément aux dispositions légales ont une valeur authentique¹²³.

A cet effet, les pièces livrées par celui-ci ont une forme authentique. En matière électorale, une fois respecté, le juge peut facilement asseoir sa conviction par des pièces régulièrement obtenues aux offices notariaux.

Une fois cette vision retenue par le législateur, les notaires de chaque ville, territoire ou village, cour d'Appel

entendu, seront investis du pouvoir de recruter les agents de la fonction publique ou autres afin d'être affectés dans chaque bureau de vote pour accomplir légalement les tâches et/ou la mission leur confiée par le notaire¹²⁴.

Ces agents auront la qualité d'observateurs actifs dans le bureau de vote et devront ramener au notaire un PV de chaque opération électorale servant de preuve en cas de contestation de l'opération électorale.

Les observateurs recrutés par les notaires ayant la tâche de régulation du processus électoral devront avant d'entrer en fonction, prêter par écrit le serment suivant :

« *Je jure de respecter la constitution, d'obéir à la loi et d'exercer mon ministère avec conscience, probité, honneur, objectivité et impartialité* »¹²⁵, il s'agit dans le langage figuré, du « serment d'ingratitude »¹²⁶.

Le document portant serment, daté et signé par celui qui l'a prêté, est envoyé aux notaires.

Les observateurs recrutés par les notaires doivent contresigner tous les PV et actes d'élection dans les bureaux où ils sont affectés.

En cas d'incendie ou d'indice mettant en doute le bon déroulement de l'élection, il sera acté dans un procès-verbal contresigné par tous les membres du bureau de la CENI et les témoins des partis politiques ou des candidats affectés aux bureaux des opérations électorales.

Les observateurs (clercs) accrédités seront investis du mandat de vérifier l'authenticité de tous les documents utiles du bureau ainsi que des personnes déléguées par les candidats.

Les actes issus du bureau électoral sont écrits d'un seul contexte, lisible, sans abréviation ni intervalle ; ils doivent être écrits à l'aide d'un procédé mécanique d'une manière indélébile, indiquant en toutes lettres le nombre des voix mentionnées ; par conséquent toute rature ou surcharge doit être constatée dans un PV final.

Dans l'impossibilité de constater l'irrégularité, tous les membres du bureau de la CENI, les observateurs et les témoins y compris devront s'assumer. En cas de manquement, ces exigences seront réputées nulles.

Au niveau du notaire, le PV devrait être aligné selon le centre de vote.

Le notaire ou son représentant peut valablement livrer une copie certifiée conforme à l'original, à quiconque est intéressé par le PV, selon l'exigence notariale en RDC¹²⁷.

¹²³ Article 2 point 1, *idem*

¹²⁴ Les notaires comme leurs représentants, peuvent ensemble avec les membres de la CENI ou seul faire appréhender et conduire au poste de police tout incivique, auteur d'un éventuel trouble ou se livre à des pratiques de nature à compromettre le bon déroulement d'une opération de scrutin.

¹²⁵ Article 10 de la loi sur le notaire, *Op.cit.*

¹²⁶ En d'autres termes, l'assermenté dit à celui qui l'aurait désigné : « merci de m'avoir fait confiance et désigné, mais le service sera rendu en toute objectivité à la nation ».

¹²⁷ Article 3_ de loi sur le notaire en RDC, il sera prélevé un droit à chaque opération de lever copie, néanmoins sans l'autorisation quelconque.

Les fonctions des observateurs recrutés par le notaire ou son délégué prennent fin dès le dépôt de leur rapport au notariat.

A la réception de chaque rapport, le notaire ou son représentant doit indiquer l'identité des personnes qui ont accompagné les PV à son office.

En cas de non-conformité du PV détenu et déposé au notariat à celui de la commission électorale, ces personnes doivent justifier et répondre de leurs actes comme de droit¹²⁸.

3.1.4. La vigilance de l'expert-comptable sur le budget du candidat

Il est à noter que l'étude soutient que la campagne de tous les candidats soit supportée par le budget de l'Etat, comme conseil la déclaration de Bamako¹²⁹. Aussi, se conformé à l'article 21 de la Déclaration Universelle de Droits de l'Homme¹³⁰.

À ce titre, il perçoit tous les fonds destinés au financement de la campagne électorale de chaque candidat.

Il vérifie la régularité au regard des dispositions de la loi. Le candidat peut être représenté par un mandataire.

En France par exemple, le mandataire règle les dépenses de campagne par carte bancaire, à débit immédiat ou par l'émission de chèques tirés sur le compte bancaire ouvert spécifiquement pour la campagne, en vérifiant le respect du plafond légal des dépenses et la nature électorale de celles-ci.

Il est vrai qu'une grande partie du budget d'une campagne est consacrée à la visibilité, comprenant l'impression des tracts ou la création du site internet, l'animation des réseaux sociaux...

L'expert-comptable devra se rassurer des activités bénévoles, qui n'entreront pas dans le compte de campagne.

Les frais liés à la tenue de réunions, meetings ou manifestations publiques pour la campagne électorale (location, sonorisation, buffet) doivent aussi figurer dans le compte du candidat. Il faut aussi prendre en compte le local de campagne et l'embauche d'un permanent.

L'expert-comptable est tenu de dresser un rapport quant aux dépenses de tous les candidats.

En cas de rejet du compte d'un candidat, sa candidature sera annulée. Ce rejet peut également donner lieu à des sanctions pénales.

3.1.5. Responsabilités de l'expert-comptable

Le droit positif congolais, dispose : dans l'accomplissement de sa mission professionnelle, l'expert-comptable est civilement responsable de ses actes¹³¹. Il peut répondre disciplinairement aussi.

La responsabilité civile des membres de l'Office National d'Expert-Comptable (ONEC) est engagée, en cas des négligences ou des fautes commises dans l'exercice de sa mission¹³².

La responsabilité personnelle de l'expert-comptable ou l'agent commis en cas d'insuffisance d'effectif de membre de l'ONEC seront passibles d'engager leur responsabilité conformément aux lois en vigueur.

La responsabilité civile délictuelle à l'égard des tiers qui auraient subis un préjudice du fait d'une faute ou d'une négligence de l'expert-comptable, celui-ci engage sa responsabilité civile délictuelle. Il en est de même en matière électorale.

Quelle que soit la nature de la responsabilité civile, les juges qui statuent sur la mise en cause de la responsabilité civile se réfèrent aux procédures applicables en matière électorale.

- Responsabilité pénale

Le législateur congolais consacre la responsabilité pénale des experts comptables. Il renvoie à l'article 123 du code pénal¹³³.

Les experts comptables peuvent notamment être poursuivis pour les infractions de violation du secret professionnel, d'abus de confiance (en cas d'abus du droit de rétention), de faux, ainsi qu'en matière de délits boursiers (délit d'initié ou de communication d'informations privilégiées notamment), en qualité d'auteur principal ou de complice, tel est le cas en France¹³⁴.

- Responsabilité disciplinaire

Pour assurer le respect des obligations professionnelles et des règles déontologiques, les Commissions provinciales en premier ressort et le Conseil de l'Ordre en appel statuent sur les manquements disciplinaires des membres de l'ordre¹³⁵.

Les sanctions prononcées peuvent être : réprimande devant la chambre de discipline, blâme avec inscription au

¹²⁸ Article 39, *idem*

¹²⁹ Le point 9, du grand point 4 (sur l'Etat de droit) de la déclaration de l'OIF de Bamako du 3 novembre 2000, garantie la pleine participation des citoyens au scrutin, ainsi que le **traitement égal des candidats** tout au long des opérations électorales. Le point 11 de la même déclaration de Bamako, voudrait que les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national des fonds public des élections, soient édictées.

¹³⁰ « 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 ; ... »

¹³¹ Lire l'article 51 de la loi portant création et organisation de l'ONEC, *Op.cit.*

¹³² *Idem.*

¹³³ Lire l'article 72, *ibidem.*

¹³⁴ Code pénal Français, Art. 121-7

¹³⁵ Lire l'article 66 de la loi portant sur les experts comptables, *op.cit.*

dossier, suspension pour une durée déterminée avec ou sans sursis, radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession.

Les trois premières sanctions peuvent comporter en outre, la privation de faire membre du Conseil de l'ordre pour dix ans au plus. Ou encore, impliquer les sanctions relatives à la matière électorale.

3.1.6. La collaboration entre les institutions de régulation, la CENI et le candidat

L'implication d'une institution de régulation juridique serait sans doute, le moins mauvais instrument pour permettre un dialogue entre les acteurs aux scrutins et d'assurer leur sécurité.

- Collaboration entre la CENI, le notaire et le candidat

Le notaire, partant de l'organisation de la profession¹³⁶ et du serment que prêtent ses membres en ces termes : « *je jure de respecter la Constitution, d'obéir à la loi et d'exercer mon ministère avec conscience, probité, honneur, objectivité et impartialité* »¹³⁷, devrait apporter une nouvelle sécurité à la norme et au règlement des différends, en ce sens que les solutions qu'il dégage le sont sur le fondement de données techniques et scientifiques en conformité avec les exigences de sa profession.

Conformément à l'article 19 de la loi sur la profession de notaire en RD Congo, celui-ci peut servir chaque fois qu'il en est régulièrement requis¹³⁸.

Pour accomplir ladite tâche, il serait préférable que les règles y relatives soient le fait du législateur. De la sorte, il pourra se mêler dans le processus, en alignant, si pas dans chaque circonscription électorale, au moins dans chaque bureau de vote un notaire, un clerc ou tout autre délégué¹³⁹.

Toutefois, par manque d'une législation cohérente, la CENI peut accréditer pour plus de transparence dans le processus électoral, le notaire, et ce, sous forme des observateurs.

Ce dernier pourra régulièrement contresigner tous les actes issus des opérations de scrutin, afin de garder des copies dont il fera usage dans sa peau de régulateur.

Pour bien réaliser sa mission, la CENI sera tenue d'accorder une collaboration paisible à l'ordre.

Bien que l'ordre ne soit pas à la charge de la CENI, celle-ci doit accorder un insigne distinctif aux membres de l'ordre accrédité.

Le notaire ou le clerc, ne devra pas porter les signes distinctifs de la CENI, ni moins encore s'y mixer à l'opération proprement dite de vote.

Malgré la possession des procès-verbaux que l'ordre conservera, ce dernier ne peut pas rendre public le résultat aussi bien partiel que total du scrutin.

- La collaboration entre la CENI, l'expert-comptable et le candidat

En soi, notre vision est de confier la régulation aux institutions indépendantes du service de l'Etat, et ce pour éviter la soumission¹⁴⁰.

La présence des experts comptables à côté de la CENI, c'est pour accompagner la CENI à un fonctionnement efficient et optimal en ce qui concerne le contrôle des dépenses des candidats et/ou partis politiques pendant la campagne électorale.

L'Ordre des experts comptables étant structuré, la CENI devra en amont fournir à l'Ordre, la liste des candidats, les moyens mis en leurs noms et/ou le plafond indicatif selon les circonscriptions électorales¹⁴¹.

L'Ordre sera tenu de surveiller l'évolution des dépenses de chaque candidat et communiquer à la CENI, le rapport de chaque dix jours par exemple.

En cas de dépassement du plafond, l'ordre doit directement saisir la CENI à fin d'annuler la candidature de l'auteur du dépassement, et le parti politique concerné ne peut plus remplacer un autre candidat.

En cas de financement public, le candidat ou la liste qui n'aura pas dépensé l'argent reçu par le trésor public, sera aussi sanctionné au besoin lui contraindre au remboursement et /ou à d'autres mesures coercitives.

En cas d'annulation d'une candidature, le juge compétent est celui du ressort-circonscription électoral qui devra rendre la décision endéans 48 heures.

En cas de recours, le candidat reste dans la course, mais une fois le recours à sa défaveur, il perd d'office son droit d'éligibilité dans ledit processus.

Les experts comptables doivent participer et/ou être informés à toutes assises et sorties que les candidats effectuent en raison de la campagne électorale.

Les experts comptables doivent être informés par les candidats de l'évolution de leurs comptes de campagne.

¹³⁶ Lire l'article 4 de la loi sur le notaire en RD Congo n°16/012, *op.cit.*

¹³⁷ Lire l'article 10 de loi, *idem.*

¹³⁸ Article 19, *Ibidem.*

¹³⁹ Le clerc est le collaborateur du notaire.

¹⁴⁰ C'est la raison principale qui va pousser les législateurs des nombres des pays africains à instaurer malgré la variété des appellations la « commission électorale indépendante... »

¹⁴¹ Il faut noter que le plafonnement ne peut pas être envisagé du même montant, partant de la réalité économique de chaque recoin, tel que le plafond pour la circonscription de la ville province de Kinshasa ne peut pas être le même avec les circonscriptions des territoires des provinces tels de la province Kwilu.

Sous peine de nullité, les candidats et/ou les partis politiques devraient informer de toute donation ou subvention reçue afin de la campagne.

Autrement dit, la gouvernance financière publique nécessite la transparence des opérations réalisées par les gestionnaires de fonds publics¹⁴².

3.1.7. Les règlements des différends

Tout processus électoral, à chacune de ses étapes, engendre des différends de différentes natures. Cela revient à dire qu'il ne manquera pas de dérapages dans le chef de ceux qui sont en compétition, qui peuvent se solder par des conflits ou protestations graves voire aux déchirements des classes politiques.

Parmi les causes et types de ces différends l'on peut citer : le dépassement du seuil de dépenses fixé, la non utilisation des fonds accordés par l'Etat ou même leur affectation à autres dépenses que celles autorisées par la loi, l'achat des consciences (corruption, donation en contre partie des voies des votants), etc.

Pour résoudre ces différends il y a des mécanismes parajudiciaires et judiciaires :

- le parajudiciaire (autrement recours administratif) dispose d'un pouvoir de redressement des procès-verbaux. Elle en dresse procès-verbal signé par tous les membres du bureau¹⁴³.
- ensuite, en cas de non satisfaction du requérant, la voie de recours judiciaire est ouverte¹⁴⁴. Entendu par la voie judiciaire, saisir le juge compétant en la matière.

Conclusion

Cette étude a abordé la question ardue dans un pays à démocratie naissante comme la République Démocratique du Congo. Ce travail se fonde sur des constats et observations tirés des trois scrutins réalisés respectivement en 2006, 2011 et 2018. La faible régulation du processus pose d'énormes problèmes.

Tout scrutin engendre des contentieux, les mécanismes de gestion et résolution de ces contentieux ne sont pas efficaces et de nature à garantir les parties préjudiciées.

La majeure partie des requêtes sont rejetées sans pourtant, à notre avis, être forcément fausses. Le double problème de régulation et de sécurisation a conduit à proposer une double solution, notamment : la mise en place d'une brigade de notaires et une autre brigade des financiers.

Si la première se charge à notariée toutes les copies des PV des élections par bureau de vote, la seconde est chargée de contrôler les dépenses et l'affectation des fonds pendant la campagne.

A cet effet, on aura moins d'inégalités liées aux finances et surtout aussi moins de requêtes rejetées faute de preuve authentifiée.

Bibliographie

- BAKANDEJA Wa MPUNGU (G.), *Les finances publiques*, Larcier, Afrique éditions, 2006, 360 p.
- *Dictionnaire de l'Académie Française*, 8e édition, 1932-1935.
- ESAMBO KANGASHE, *Le droit électoral congolais*, 2^e éd. Academia- l'Harmattan, 2021
- La Constitution Congolaise du 18 février 2006, Journal Officiel N° spéciale du 18 février 2006.
- Laurence BOY et ss, *Sécurité juridique et de droit économique*, éd. Larcier, Bruxelles, 2008.
- Laurence BOY, *Droit économique et droit de l'homme*, Larcier, Bruxelles, 2009.
- MASCLET (J-C.), *Le droit des élections politiques*, coll. « Que sais-je ? », Ed, P.U.F, Paris, 1992.
- MASCLET (J-C.), *Le droit électoral*, éd. PUF, Paris, 1989.
- Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.
- Loi n°15/001 du 12 février 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 par la loi n°11/003 du 25 juin 2011, in Journal Officiel, n° spécial du 17 février 2011.
- La loi n° 04/002 du 15 mars 2004, portant organisation et fonctionnement des partis politiques.
- La loi n° 08/005 du 10 juin 2008, portant financement public des partis politiques
- Loi Organique n° 10/013 du 28 juillet 2010, portant Organisation et Fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante telle que modifiée à ce jour.
- Loi n°15/002 du 12 février 2015 portant création et organisation de l'ordre national des experts comptables.
- Loi n°16/012 du 15 juillet 2016 portant création, organisation et fonctionnement de la profession de notaire
- La loi n°6/006 du 9 mars portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales urbaines, municipales et locales en RD. Congo telle que modifiée à ce jour. J O n° spécial du 20 août 2011 et de celui de 2017.

¹⁴² BAKANDEJA wa MPUNGU G., *Les finances publiques*, *op.cit.*, p 257.

¹⁴³ Article 71 de la loi électorale congolaise, *Op.cit.*

¹⁴⁴ Article 42, *ibidem*.