

LA CORRUPTION DES ÉLECTEURS ET LA LOI PÉNALE CONGOLAISE

Par

Gilbert KABASELE LUSONSO

Magistrat Délégué au Service de Documentation et d'Etudes du Ministère de la Justice

INTRODUCTION

La corruption est un pacte secret, un concert frauduleux dissimulé ; une infraction pénale portant atteinte au devoir de probité qui fonde la confiance en l'autorité de l'Etat. Le débat sur la question de l'intégrité électorale doit en tout cas être placé non seulement sur le terrain du droit strict, mais également sur le terrain moral. Préserver pour les électeurs la possibilité de participer à des élections honnêtes est une question de l'intégrité électorale. L'intégrité électorale fait ainsi appel aux notions de transparence, de redevabilité et d'exactitude appliquée à la gestion électorale ainsi qu'à l'éthique des principaux acteurs susceptibles de contribuer à la préservation de cette intégrité. Plusieurs moyens existent pour préserver l'intégrité des élections. Ces moyens jalonnent le processus électoral. Ils font l'objet d'un encadrement juridique électoral et sont mis en œuvre par des structures institutionnelles dont le Parlement, le Gouvernement et la Justice et gérés par l'organisme d'administration électorale qu'est la Commission Electorale Nationale Indépendante « CENI » en sigle. Ces mécanismes formels de protection de l'intégrité électorale doivent être renforcés par l'électorat, le corps électoral donc, qui se doit d'être actif et informé par les partis politiques et les candidats, les médias, ainsi que par l'observation objective et neutre nationale et internationale des élections. C'est dire, qu'en définitive, l'intégrité des élections est une question transversale.

On notera, qu'en elles-mêmes, les élections sont un processus complexe et non pas un simple évènement. Ainsi, chaque élection comprend des éléments nombreux et implique des acteurs et institutions multiples à travers les périodes pré-électorale, électorale au jour donc de l'élection, et postélectorale ; tous appelés à agir sur la transparence, l'inclusion, la responsabilité et la compétitivité de l'élection.

Dans la période préélectorale, le législateur met en place le cadre juridique et procédural dans lequel les élections vont se dérouler ; la Commission

Electoral National Indépendante développe son activité pour préparer la journée électorale et déterminer le résultat électoral. Mais auparavant, les circonscriptions électorales sont définies, l'enregistrement des partis politiques pouvant s'engager dans la compétition électorale est réalisé, le processus d'inscription des électeurs sur le fichier électoral est opérationnalisé, les organisations non gouvernementales et la société civile en général ainsi que les médias s'activent dans l'éducation électorale, civique et politique des citoyens, électeurs potentiels.

Le jour du scrutin, les électeurs votent dans les différents bureaux de vote qui se transforment après vote en bureaux de dépouillement des suffrages. Les observateurs nationaux et internationaux accrédités ainsi que les médias surveillent le processus de vote et le comptage des voix. Les décomptes des voix sont acheminés dans les centres de compilation. Les résultats provisoires sont délivrés par la Commission Electorale Nationale Indépendante. Les plaintes électorales et les litiges doivent être résolus par les moyens pacifiques et juridiques appropriés en saisissant régulièrement les juridictions compétentes.

Nous nous devons dès lors de souligner que l'intégrité électorale est une norme de qualité primordiale renvoyant à l'idée de « **bon déroulement** » des élections. L'intégrité électorale correspond à « **l'incorruptibilité** » ou à une adhésion stricte à un Code de valeurs morales¹.

L'intérêt de notre présente réflexion s'inscrit dans le contexte qui demeure d'actualité, de dernières échéances électorales organisées dans notre pays émaillées de graves soupçons de corruption ou de tentative de corruption des électeurs, particulièrement des grands électeurs appelés à élire les sénateurs et les gouverneurs des provinces, sans pour autant écarter substantiellement la corruption des modestes électeurs au suffrage universel direct. Cette réflexion nous paraît au temps actuel plus sereine après l'agitation des périodes électorales.

Ainsi, l'achat des voix ou des votes en termes de « **motivation** » des électeurs, autrement dit la corruption électorale, est une espèce concrète courante d'infraction d'atteinte à l'intégrité électorale, se commettant généralement pendant la campagne électorale, et qui dans la pratique s'avère difficile à prévenir, à prouver et à sanctionner, au regard de l'état du droit

¹ Voir en ce sens le Rapport de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, publié par International IDEA et la Fondation KOFI ANNAN, 26 novembre 2012, 70 pages.

congolais actuel lacunaire. Cette question spécifique fera l'objet de la deuxième partie de notre exposé, après avoir plongé notre regard, dans une perspective plus générale normative et institutionnelle, sur l'intégrité électorale, dans la première partie de notre propos.

I. LE CADRE NORMATIF ET INSTITUTIONNEL CONOURANT À L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE EN RD. CONGO

A. Considérations liminaires

Des bonnes normes et pratiques électorales permettent de déceler, de contrôler et d'empêcher les abus et irrégularités, et par conséquent de garantir l'intégrité électorale. Le cadre juridique instaure en général des mécanismes de protection et établit la structure institutionnelle qui soutiendra l'intégrité des élections. La surveillance du processus électoral par les partis politiques, les médias, les citoyens, les observateurs nationaux et internationaux est un autre moyen important de protéger l'intégrité électorale.

La vocation de tout cadre juridique est en effet de poser les fondations sur lesquelles sont construites les institutions de l'Etat. Le cadre juridique en matière d'intégrité électorale est en principe défini par plusieurs lois liées entre elles et complétées par des règlements. Le système électoral repose au fait sur un encadrement juridique qui pour sauvegarder l'intégrité électorale, doit assurer les principes d'une élection libre, juste, impartiale, transparente et compétitive ; et prévoir des mesures institutionnelles de surveillance, d'application de la loi et un système de frein et de contrepoids susceptibles de garantir l'intégrité électorale. Le cadre juridique s'avère donc l'un des fondements de la protection de l'intégrité des élections. Le cadre juridique doit être rédigé clairement avec précision faisant en sorte que ses dispositions ne soient pas ambiguës et qu'elles soient interprétées selon l'esprit de la loi. Il y a lieu, cependant, d'observer que l'écrit constitutionnel chargé de poser des règles durables, comme l'écriture législative, face au temps qui défait progressivement, suscitent de perpétuelles adaptations. Ceci explique le fait que la loi électorale ait été plusieurs fois modifiée.

Reste à retenir que les composantes du cadre juridique de l'intégrité électorale sont la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour, qui énonce les droits et libertés politiques requis pour assurer les élections pluralistes, la loi électorale qui fixe les règles de jeu électoral et prévoit des sanctions en cas de violation de ces règles de jeu, les règlements qui garantissent l'application de la loi électorale, la régularité des élections, l'égalité

et la redevabilité de tous les participants, et le Code de bonne conduite électorale qui permet d'éviter les comportements contraires à l'éthique électorale, sans perdre de vue la nécessité incontournable d'application de la loi par les organes attitrés d'application et d'interprétation.

B. La Constitution

La Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour en ses articles 5 et 6 définit les fondements de notre système électoral et établit le lien existant entre le peuple et les autorités. L'intégrité électorale est renforcée par l'inscription dans la Constitution du principe du suffrage universel, égal et secret. La Constitution pose aussi le principe de fréquence des élections et précise les critères de base relatifs à l'éligibilité aux principales fonctions électives et à l'enrôlement des électeurs sur les listes électorales. C'est la Constitution qui garantit les libertés et droits politiques fondamentaux requis pour des élections pluralistes, à savoir notamment la liberté d'opinion, d'expression et de presse, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de circulation ou d'aller et de venir, le droit de vote. C'est la Constitution qui par ailleurs a institué la Commission électorale nationale indépendante pour gérer le processus électoral. C'est enfin, en vertu de la Constitution que la loi électorale est votée au Parlement et le règlement des contentieux électoraux est attribué au pouvoir judiciaire.

C. Les lois de la République

Comme on le sait, les lois sont élaborées par le pouvoir législatif, promulguées par le Chef de l'Etat et exécutées par l'administration, appliquées et interprétées par le pouvoir judiciaire.

L'intégrité électorale est soutenue par un réseau de lois interdépendantes, incluant la loi électorale spécifique qui fixe les règles électorales, définit les infractions électorales et intègre les dispositions pénales pour les sanctionner. Le Code pénal et les lois de Droit civil peuvent contenir des dispositions applicables en cas de préjudice et d'atteinte aux droits. En matière d'intégrité électorale, les lois mettent en œuvre les principes d'une élection libre, transparente, équitable et pluraliste et pose les bases de l'application et du respect de ces principes. Les lois peuvent être abrogées ou modifiées pour s'adapter au rythme des changements politiques et des progrès techniques. La réalité étant évolutive, le législateur se doit de prendre en compte le changement des circonstances, les nouveaux défis, les attentes nouvelles des citoyens et du système sociopolitique et économique.

La RD. Congo a préféré opter pour un Code électoral à part entière réglant presque tous les aspects du processus électoral, au lieu d'une série de lois. Il convient de remarquer à cet égard que l'adoption d'un Code électoral unique présente l'avantage de réduire le risque de conflits entre différents éléments d'une législation éparse au regard de leur évolution dans le temps.

Les principaux éléments pris en compte par la loi électorale en RD. Congo sont le rôle de la Commission Electorale Nationale Indépendante, les conditions d'admissibilité des candidats et d'enrôlement des électeurs, les incompatibilités, la convocation de l'électorat, la campagne électorale, les opérations de vote, les mécanismes de surveillance des élections et d'application de la loi et de sanction en cas d'infraction, etc. La loi électorale prévoit également les procédures de prise en charge des réclamations et du contentieux électoral.

Relativement au droit pénal applicable, il faut relever que la question d'intégrité électorale se trouve à devoir faire face souvent aux phénomènes d'intimidation, de violence, de fraudes électorales, qui appellent la mise en œuvre de la compétence pénale.

En matière d'élaboration des politiques électorales, le législateur joue un rôle essentiel puisque au final c'est lui qui adopte la loi électorale. A noter cependant que le Gouvernement et la Commission Electorale Nationale Indépendante en tant qu'ouvriers des avant-projets et projets de la loi en la matière, participent à la réflexion sur la politique électorale et peuvent faire des recommandations utiles au Parlement. Une bonne politique électorale doit veiller à ce que le processus électoral se déroule de manière neutre, transparente et égale, et que les résultats proclamés expriment fidèlement la volonté des électeurs. La politique électorale doit viser donc à protéger l'intégrité électorale à travers la loi électorale.

D. Les règlements

Qu'on nous permette de rappeler que les règlements sont constitués par des normes et des procédures que l'administration ou les autorités administratives indépendantes comme la CENI, adoptent en vertu des lois, pour mettre en œuvre les compétences que le cadre législatif leur confère. Les autorités administratives comme agents d'exécution peuvent ainsi édicter des règles et des procédures internes sans passer par des voies législatives sous réserve du respect de la Constitution, des Conventions internationales dûment conclues par la RD. Congo, des lois de la République et des principes généraux du droit ; autrement dit, sans préjudice du respect de la hiérarchie des normes sous peine

d'être déférées en inconstitutionnalité ou en annulation devant le juge compétent.

La Constitution et la loi électorale autorisent la Commission Electorale Nationale Indépendante à pouvoir édicter les règlements, des textes donc infra-législatifs qui appliquent, interprètent et clarifient administrativement la législation électorale, et au besoin combler ses lacunes. Il importe de préciser que l'interprétation de la loi électorale par la CENI rentre dans la doctrine administrative à distinguer de l'interprétation de la même loi par le juge électoral, interprétation qui a l'autorité de la chose jugée, s'impose à la CENI et participe de la formation de la jurisprudence.

En RD. Congo, les règlements électoraux sont édictés sous forme de décision par la CENI. Ils doivent être clairs, justes, équitables et ne pas restreindre les droits et libertés politiques des candidats et des électeurs. La qualité d'un bon règlement électoral est de pouvoir assurer concrètement un processus régulier, transparent, l'égalité des chances et la redevabilité de tous les participants. Ces règlements présentent en outre l'avantage d'être facilement modifiés et mis à jour sans procédure complexe ou particulière applicable à un texte législatif. Ils permettent aux agents électoraux d'agir de manière autonome dans l'accomplissement de leur travail.

Certains systèmes électoraux ont instauré des Codes de bonne conduite électorale constitués des normes écrites pour régir les comportements applicables aux partis politiques et aux candidats. Ces Codes visent en effet à prévenir les comportements contraires à l'éthique électorale. Le Code de bonne conduite pose les grandes lignes du comportement attendu des partis politiques et des candidats durant la campagne électorale. Les Codes de bonne conduite visent donc à fixer les limites acceptables aux campagnes électorales, à prévenir des heurts et conflits entre les partis politiques ou leurs partisans, à maintenir l'ordre et à éviter des troubles et perturbations pendant la campagne électorale et jusqu'à la proclamation des résultats. Les Codes de bonne conduite électorale tendent aussi à imposer des lignes directrices au parti au pouvoir afin d'assurer les conditions égales et d'éviter toute réclamation au motif que le parti au pouvoir aurait abusé de sa position officielle dans le cadre de la campagne électorale. Dans le contexte de la RD. Congo, le Code de bonne conduite a une valeur recommandatoire, car il n'est pas inscrit dans une loi ni dans un règlement. C'est un document autonome édicté par la Commission Electorale Nationale Indépendante doté d'une force purement morale,

persuasive. En signant le Code de bonne conduite, les candidats et les partis politiques s'engagent moralement à respecter ses clauses.

E. L'application de la loi

L'application des règles électorales est particulièrement importante. Sans une application efficace, en effet, même les meilleures règles ne dépassent pas le stade de bonnes intentions. Lorsqu'ils sont efficaces, les mécanismes d'application permettent de repérer toute personne enfreignant la loi ou les règles électorales et d'assujettir les contrevenants à des sanctions rapides, pertinentes et impartiales. L'application de la loi en cas d'irrégularité ou de violation des règles électorales permet non seulement de préserver l'intégrité du processus électoral, mais également de prévenir les problèmes ultérieurs.

Le sabotage du processus électoral constitue une atteinte à la confiance publique. Ce sabotage résulte d'actes illégaux. L'application du cadre juridique des élections est indispensable pour protéger l'intégrité électorale. Sans moyens de répression suffisants, même une meilleure législation peut être contrecarrée, voire rejetée. L'application de la loi exerce un pouvoir dissuasif sur les tentatives de corruption et de fraude électorale et protège par conséquent l'intégrité électorale.

En effet, les pratiques malhonnêtes ou frauduleuses sont des sources majeures des problèmes d'intégrité électorale.

La poursuite donc des malversations électorales est un élément essentiel du mécanisme répressif. Les personnes qui corrompent ou tentent de corrompre, ou encore de manipuler le processus électoral devront être prévenues que ces manœuvres ne seront pas tolérées et seront par conséquent sanctionnées. Car, le propre de tout système judiciaire est de veiller au respect des lois sur la base des normes légales impersonnelles et impartiales. Le système judiciaire doit offrir à cet égard aux citoyens, un certain degré de confiance.

Au regard de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour, le pouvoir judiciaire, organe d'application et d'interprétation de la loi, jouit formellement d'une indépendance institutionnelle totale. Mais il faut remarquer que pour être efficace, l'application des lois électorales pénales exige la définition claire et précise des infractions, la possibilité de porter plainte, la volonté d'enquêter, la décision d'entamer une procédure afin d'établir les faits et de recueillir des éléments de preuve, la décision d'engager des poursuites judiciaires ou des procédures pénales afin que les contrevenants assument la responsabilité de leurs actes, des jugements motivés et la possibilité de faire

appel, des peines et des sanctions appropriées et efficaces à infliger aux personnes reconnues coupables.

En outre, les juges doivent être protégés contre toutes formes d'ingérence politique dans leurs décisions. La révocation des juges doit être limitée à des motifs graves uniquement et obéir à des procédures équitables et légales assurant l'objectivité. Les juges doivent se montrer impartiaux dans leur travail et la nature de la procédure suivie doit donner une impression d'impartialité à un observateur raisonnable.

L'intégrité dans l'administration de la justice est une donnée essentielle pour l'ensemble du système électoral dans un contexte des lois équitables et justes, et des procédures d'application respectant les règles de droit et protégeant des droits fondamentaux.

Il convient par ailleurs de relever qu'une culture d'impunité engendre et laisse se développer la corruption et les pratiques contraires à l'éthique. Et d'autre part, on doit noter que des vides juridiques peuvent empêcher les organes d'application de la loi d'agir faute de texte clairs et précis, même s'il est évident qu'il y a transgression. Car, il n'y a pas en matière pénale, d'infractions sans texte clair et précis. En somme, l'application effective et efficiente de la loi est la garantie ultime de l'intégrité électorale.

II. LE PHÉNOMÈNE SOCIOLOGIQUE DE CORRUPTION ÉLECTORALE EN RD. CONGO

A. Exposé sommaire du phénomène de corruption électorale

La « motivation » des électeurs en termes de dons, promesses etc., autrement dit la corruption électorale, est un phénomène anthropologique au cœur des élections en Afrique noire en général, et en RD. Congo en particulier. La marchandisation des voix et l'instrumentalisation des leaders d'opinion tendent à se présenter comme des moyens privilégiés par certains partis politiques et candidats pour assurer l'adhésion de l'électorat. Le champ électoral est ainsi envahi par plusieurs dons, offres, promesses pour mobiliser et conquérir l'électorat. Sociologiquement, on observe que les dons, offres, promesses tendent en quelque sorte à faciliter l'organisation des élections en permettant aux partis et aux candidats d'accéder aux ressources qui leur sont indispensables. C'est au fait les dons, offres et promesses qui permettent aussi bien aux électeurs qu'aux partis et aux candidats de mieux s'impliquer dans le champ électoral. Les dons, offres et promesses visent à flatter, à séduire, à corrompre donc les électeurs par achat de leurs consciences ; ils tendent enfin

à véhiculer un message. Mais ces dons, inévitablement, faussent le jeu politique en le rendant inégal et en permettant par conséquent la concurrence déloyale entre partis politiques et candidats, mettant en fait les bâtons dans les roues des partis politiques et candidats moins fortunés ou qui donnent moins ou peu. Dans ce contexte de marchandisation et de monétarisation des votes, les partis politiques et candidats riches ont l'avantage de « motiver » financièrement des clientèles électorales suffisamment vastes. Il apparaît ainsi, qu'un leader politique, de manière générale, ne peut influencer et diriger les actes de ses électeurs ou partisans, que dans la mesure où il dépense des ressources. Il se passe dès lors entre le leader politique candidat et ses électeurs, plus une transaction qu'une interaction s'inscrivant dans une logique sociale.

L'on se rend vite compte que la mobilisation électorale implique des efforts logistiques et financiers que ne peuvent déployer tous les partis et candidats. Les campagnes électorales sont les moments privilégiés de la manifestation des dons, offres, promesses des partis politiques ou des candidats vers les populations, électeurs potentiels. Il est important de constater que la ruée des partis politiques et des candidats dans la pratique de la corruption électorale s'inscrit dans les habitudes au point d'être banalisée. Cette pratique, devenue moyen pour réussir la mobilisation de l'électorat, tend à se généraliser dans les démocraties à l'africaine, partant de la monétarisation des relations sociales sur le continent africain, facteur favorable au clientélisme. La conséquence c'est la démotivation lorsque l'électeur ne sent pas l'impact positif de son vote sur sa situation économique et sociale, démotivation qui peut avoir une incidence négative sur sa participation électorale, l'électeur pouvant ainsi s'abstenir de voter s'il pense que sa voix ne lui apportera rien comme faveur.

Reste que la paupérisation et la précarité sociale croissante des populations, électeurs potentiels, et leur manque de culture ou d'éducation civique et politique, exposent ces populations à la quête des dons, offres et promesses électoraux. Ainsi, dans ce marché politico-électoral, les hommes politiques investissent leurs moyens pour obtenir des voix, les électeurs pour leur part, monnayent leurs votes, et font même un placement de leurs voix afin de changer leurs conditions d'existence. Ces pratiques clientélares reposant sur la marchandisation et la monétarisation à outrance caractérisent la démocratie africaine en général et congolaise en particulier.

Les grands électeurs particulièrement des sénateurs et des gouverneurs de provinces en RD. Congo, semblent profiter plus de la libéralisation politique pour « bouffer » l'argent exigé par eux ou proposé par certains partis politiques

ou des candidats qui sont dans la compétition électorale, en monnayant leur vote, et faire ainsi des élections un vecteur non négligeable d'accumulation. Ce comportement incivique de mercenariat électoral, de politique du ventre, de redistribution clientélaire est gravement antidémocratique et antirépublicain, méritant une incrimination pénale spécifique.

B. Corruption et consignes de vote

La manière dont les campagnes électorales se sont déroulées lors des dernières élections en République démocratique du Congo est singulière. Il y a lieu de relever en effet le fait que beaucoup de candidats de certains partis politiques faisaient des dons aux populations venues assister aux meetings politiques de campagne électorale. Il va de soi que ces « cadeaux » de nature diverse étaient offerts pour convaincre cet électorat potentiel de voter en faveur de ces candidats. En réaction à pareil comportement, les partis politiques adverses avec leurs candidats formulaient des contre-consignes de vote afin de convaincre l'électorat de ne pas voter pour les adversaires.

Ces consignes et contre-consignes de vote sont le reflet des rapports essentiellement clientélares entre les leaders politiques et l'électorat en RDC. Les alliances politiques, le jeu électoral, la redistribution des postes politiques, administratifs et économiques donnent l'image que l'art du politique se gère dans le « réfectoire-mangeoire ». On a parlé plus haut à cet égard de la « politique du ventre ». La pratique du don électoral est une réalité en RDC, gouvernant les rapports entre marchands politiques et clientèle électorale et ethnique.

Dans le marché politico-électoral en RD. Congo, une distinction mérite d'être faite entre « pressions alimentaires » et « pressions ethniques ». Les pressions alimentaires qui déploient l'arme de la corruption matérielle, consistent soit à distribuer l'argent aux électeurs potentiels, soit à offrir à manger et à boire à son électorat, mise à part la corruption « VIP » des grands électeurs des sénateurs et des gouverneurs, à qui d'importantes sommes d'argent peuvent être remises directement ou par des émissaires du candidat ou encore par des virements bancaires dans des comptes, soit à promettre des emplois ou des positions dans les entreprises, la bureaucratie ou la réalisation des infrastructures de développement afin d'obtenir des suffrages. En revanche, les pressions ethniques elles, consistent à demander aux électeurs de voter pour leur « frère ».

Le jeu politique ressemble ainsi en RD Congo à un échange, un troc entre un parti politique et ses candidats et la population, électeurs potentiels, autrement

dit, l'élection c'est du donnant-donnant. Il faut noter que la pratique de la corruption électorale pendant la campagne électorale est observable dans tout le pays, mais surtout à Kinshasa et dans les grands centres urbains en raison de l'effervescence politique qui s'y déploie et de leur démographie importante. Ce phénomène de corruption électorale est favorisé par le contexte multipartiste de compétition entre plusieurs formations politiques.

La corruption électorale revêt une nature diverse en République démocratique du Congo : promesse de réalisation d'infrastructure sociale ou de développement, distribution d'argent, dons des produits et denrées alimentaires, des boissons, distribution des pagnes, des t-shirt à l'effigie du candidat, des casquettes, des écharpes, aux populations électeurs potentiels. Aussi, certains gestes de générosité et de solidarité se manifestent à cette occasion et sont filmés, envers les malades hospitalisés, les sinistrés etc., s'inscrivant dans le registre de corruption morale.

Comme on l'a dit avant, la corruption électorale est généralement suivie de consignes de vote : « votez pour mon parti, pour votre candidat X, faites - nous confiance », en promettant d'apporter des solutions aux doléances des populations. En réaction, les partis politiques adverses s'efforcent dans leurs meetings de campagne électorale, de dénoncer cette pratique de corruption électorale en demandant aux populations de voter contre, de ne pas céder à l'achat de leurs consciences car l'argent qu'on leur propose c'est l'argent de l'Etat, de prendre même cet argent, de manger, de boire et voter d'après leur conscience citoyenne, de penser à leurs souffrances, au changement...

La corruption électorale peut être détournée soit par la population qui vote en sens contraire ou s'abstient de voter malgré les dons reçus, soit pas les émissaires ou agents des candidats qui ne remettent à qui de droit, particulièrement les grands électeurs, qu'une partie infime, une portion congrue de l'argent ou des dons en nature réceptionnés, conservant à leur profit la grande partie. Enfin, il importe de noter que la corruption électorale joue un rôle capital dans la formation des alliances politiques. En effet, certains leaders politiques, dans une perspective électorale, peuvent recevoir de fortes sommes d'argent pour faire de la transhumance politique caractérisée par des revirements spectaculaires, pour fusionner leur parti avec le parti au pouvoir ou l'intégrer dans un regroupement acquis au parti au pouvoir, ou encore pour déstabiliser un autre parti politique bien implanté dans une zone à enjeu électoral important.

C. Corruption électorale et loi pénale congolaise

L'« achat des votes », il s'agit au fait de payer les électeurs pour influencer le vote, est un type très habituel d'infraction ayant lieu pendant la campagne électorale. C'est une infraction qui s'avère pratiquement difficile à prévenir ou à sanctionner. Ses éléments de base sont la promesse, l'offre ou le don d'argent, de biens, de services et/ou d'autres récompenses comme des promesses d'emplois, de privilèges particuliers ou de traitement de faveur à des électeurs et/ou d'autres personnes, y compris leurs familles ou communautés à l'approche d'une élection, après l'annonce d'une élection ou la convocation de l'électorat, ou au cours de la campagne, par un parti politique, un candidat ou d'autres agents agissant en leur nom, de façon à influencer le vote des électeurs.

Au regard de cette définition de la pratique de l'« achat de votes » autrement dit de la corruption électorale ou « motivation » des électeurs, de nombreux obstacles peuvent empêcher de poursuivre les auteurs de telles infractions, si la loi pénale les prévoit et les punit. Ces obstacles peuvent se poser en termes de questions pertinentes suivantes :

- L'auteur a-t-il offert un cadeau avec l'« intention spécifique » d'influencer l'électeur à voter en faveur d'un candidat ou d'un parti politique ?
- La personne ayant offert le cadeau était-elle le candidat, un agent ou un tiers ayant un intérêt dans l'issue de vote ?
- La valeur du cadeau était-elle suffisante pour influencer l'électeur et l'incitation suffisait-elle pour qu'il donne son vote en échange ?
- Le cadeau a-t-il été offert directement aux électeurs ou à d'autres personnes telles que leur famille ou leur communauté, proches des électeurs ?
- La personne ayant offert le cadeau était-elle en position d'exercer une pression sur l'électeur, par exemple en gardant le cadeau promis jusqu'à la fin de l'élection ?
- L'électeur lui-même pourrait-il être tenu responsable s'il s'avérait qu'il avait subi une telle influence ?

Telles sont les questions difficiles qui se posent en général en droit électoral pénal comparé, question qui devraient également attirer l'attention du législateur congolais. Mais il nous semble au-delà de ce difficile questionnement, que deux éléments s'avèrent essentiels dans la constitution de l'infraction de « corruption électorale » à savoir matériellement si les actes de corruption (promesses, offres, dons) ont eu une influence sur le vote et moralement si l'auteur en promettant, en offrant en faisant des dons agissait

avec l'«intention spécifique » d'influencer l'électeur à voter en faveur d'un candidat ou d'un parti politique.

C'est l'occasion à présent de constater l'existence d'un vide juridique en RD. Congo dans la définition de l'infraction de corruption électorale. Les dispositions pénales de la loi électorale ne prévoient ni ne punissent l'«achat des votes», la corruption de l'électeur, comme infraction autonome, qui au fait est une des composantes de la fraude électorale, étant observé que mise à part la dimension pénale, une élection peut être annulée par le juge électoral pour corruption électorale, en considération de l'ampleur des dons en argent ou en nature dont est accusé un candidat, de même que l'existence d'un vaste système clientélaire dans le fief d'un candidat peut provoquer l'annulation des élections au titre de fraude électorale. L'intervention du juge pénal suppose en effet l'existence d'un texte légal incriminateur clair et précis prévoyant des peines.

Les articles 147 à 150 du Code pénal ordinaire porté par le décret du 30 janvier 1940 tel que modifié et complété à ce jour relatif à la corruption des fonctionnaires publics, des officiers chargés d'un service public ou parastatal, de toutes personnes représentant les intérêts de l'Etat, des arbitres ou des experts commis en justice, sont inappropriés pour réprimer la corruption électorale qui est une infraction spécifique, autonome caractérisant une des formes de fraude électorale, bien que l'article 99 de la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée à ce jour dispose clairement que « **tous les faits infractionnels relatifs aux opérations électorales qui ne sont pas repris par la présente loi, sont réprimés conformément aux dispositions du Code pénal congolais livre III** ». En effet, cette formule très générale de l'article 99 de la loi électorale, ne semble pas compatible avec le principe fondamental de légalité de la loi pénale dont le corolaire est l'interprétation stricte des dispositions légales pénales. La corruption électorale n'est pas donc à mettre dans le même registre que la corruption générale et punissable par les articles 147 précités du Code pénal.

CONCLUSION

Les promesses, offres, dons, l'« achat de voix » donc, apparaissent ainsi comme une technique électorale. Au fond, la corruption électorale est une des recettes anti-démocratiques qu'affectionnent certains politiciens. Il faut franchement considérer que ce sont des partis politiques ou des candidats impopulaires qui se servent souvent de la corruption électorale pour ramener ou maintenir des franges de la population dans leur sphère d'influence. La corruption électorale avec ses effets négatifs sur le processus démocratique en Afrique en général et en RD Congo en particulier, trouve un terrain fertile en RD Congo à cause des conditions de survie précaires due à la paupérisation et à l'insuffisance de l'éducation civique et politique des populations, électeurs en puissance. La corruption est une recette alimentaire piège conduisant à apprivoiser les populations et à les transformer en bétail électoral.

La corruption croit du fait de l'impunité. La corruption et l'impunité sont deux fléaux entravant le processus démocratique et la marche vers le développement économique. La corruption et l'impunité peuvent être à l'origine de la violence. L'équilibre en effet entre crime et légalité au sein de nos institutions est perturbé par l'impunité des grandes formes de corruption. L'impunité de la corruption aujourd'hui tend à dessiner une ombre large, mettant l'avenir de la démocratie, de la paix et du développement économique en jeu. Il faut se rendre à l'évidence que la lutte contre la corruption est souvent rendue compliquée du fait de l'impunité dont jouissent des auteurs hauts placés socialement et économiquement, d'actes graves de corruption. La lutte sincère contre la corruption et l'impunité implique que des poursuites soient réellement engagées contre les personnes inculpées de corruption, que des immunités soient levées, que les autorisations de poursuite soient accordées. La lutte contre la corruption est en somme un élément de l'exercice du pouvoir démocratique, elle doit être une question prioritaire surtout pour nos pays en développement ; car il ne faut pas perdre de vue la corrélation qui existe entre la corruption et le manque de confiance de la plupart des citoyens dans les institutions publiques.

Devant le vide juridique en matière d'incrimination de corruption électorale, il apparaît urgent que le législateur congolais puisse intervenir. Mais il faudra plus que cela, à savoir toute une législation ainsi-corruption avec des procédures claires et efficaces.

Dans le cadre de la lutte contre la corruption électorale, un autre vide juridique, cette fois collatéral, mérite d'être résorbé par le Parlement congolais.

Il s'agit de la réglementation du financement des campagnes électorales. Cette nécessité de réglementation, a en droit électoral comparé, pour finalité notamment de :

- 1° décourager la corruption électorale en termes d'achat des électeurs, l'influence indue des personnes financièrement privilégiées, et l'utilisation abusive des ressources de l'Etat ;
- 2° garantir l'équité et l'égalité des moyens financiers pour les candidats et les partis politiques, en termes d'exigence des règles de jeu équitable ;
- 3° promouvoir une concurrence loyale entre partis politiques et entre candidats.

En effet, un processus politique et électoral devient vulnérable, lorsqu'il est exposé à l'influence inappropriée, excessive, ou secrète de l'argent. Il s'agit d'encourager le respect du processus électoral et des institutions politiques, et de renforcer la confiance du public. La mise en place d'un cadre juridique en termes d'adoption d'une législation sur le financement des campagnes électorales, constituera à coup sûr un des éléments de l'intégrité électorale, de lutte donc contre la corruption électorale.

Signalons tout de même l'existence en RD. Congo, de la loi n° 08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques. Cette loi prévoit que les partis politiques représentés aux assemblées délibérantes peuvent recevoir de l'Etat congolais des fonds destinés à financer leurs campagnes électorales ou leurs activités, dans les conditions qu'elle détermine. Cependant, ce financement public n'est que subsidiaire, venant donc en appui aux ressources propres du reste inégales et disproportionnées des partis politiques. D'ailleurs, à la base même du financement des campagnes électorales, une question transversale qui se pose, est celle de savoir combien de partis politiques en RD. Congo vivent-ils de leurs cotisations statutaires ? Et les citoyens congolais ont-ils l'argent pour financer les partis politiques ? Contrairement à ce qui est affirmé dans cette loi, ce financement qui repose sur des conditionnalités qu'elle détermine et qui est modeste au regard des prévisions budgétaires de l'Etat, ne paraît pas de nature à garantir dans la réalité, l'égalité entre les partis politiques et les candidats, moins encore la transparence et la traçabilité des fonds dépensés ; encore, aucun plafond de dépenses n'est fixé légalement sous peine de sanction.

BIBLIOGRAPHIE

I. Articles et ouvrages

1. BANEGAS R., « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », in *Politique africaine* n° 69, Karthala, 1998, pp. 75-88
2. BANEGAS R., « Le vote, le ventre et la vertu », dans la *Démocratie à pas de caméléon*, 2003, pp. 423 à 477
3. BAYART J.-F. et MBEMBE A., *Le politique par les bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1992.
4. BOY D. et MAYER N., *L'électeur a ses raisons*, Paris, Presses sciences politiques, 1997.
5. DAHOU T., « Déculturaliser la corruption », in *Les Temps modernes*, n° 620-621, Aout-novembre 2002, pp. 289 -311.
6. KLEMA B., *La problématique de l'abstentionnisme électoral au Burkina Faso*, Mémoire de Maîtrise, Université de Ouagadougou, UFR/SH, 2006.
7. MALANGO Chr., *Droit pénal électoral congolais*, Presses universitaires du Congo, Kinshasa, 2018.
8. MENTHONG H.-L., « Vote et communautarisme au Cameroun : un vote de cœur, de sang et de raison », in *Politique africaine*, n° 69, Mars 1998, pp. 40-52
9. OUMAROU KOLOGO, *Les dons, phénomène anthropologique au cœur des élections au Burkina Faso*, mémoire de DEA de Sciences politiques, Université de Ouagadougou, 2007.
10. PEUCHOT E., « Corruption », in *Dictionnaire de la culture juridique*, sous la direction de Denis ALLAND et de Stéphane RIALS, éd. Quadrige, Lamy - PUF, 2007, pp. 304-309.
11. De SARDAN J.-P., « L'économie morale de la corruption en Afrique », in *Politique africaine*, n° 63, octobre 1996, pp. 110 et suivantes.
12. SOCPA A., « Les dons dans le jeu électoral au Cameroun », dans *Cahiers d'études africaines*, 2000, pp. 157 et suivantes.

II. Documents

1. Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour.
2. 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, la loi n° 15/001 du 12 février 2015 et la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017 (Textes coordonnés), in JORDC, numéro spécial, 59^{ème} année, 10 mai 2018, pp. 5 à 112.

3. Décision n° 001 BIS/CENI/BUR/18 de la Commission Electorale Nationale Indépendante, du 19 février 2018 portant mesures d'application de la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 relative à l'organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée et complétée à ce jour, in JORDC, numéro spécial, 59^{ème} année, 10 mai 2018 pp. 113 à 168.
4. L'Encyclopédie ACE : Intégrité électorale, 1998-2013.
5. Rapport de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité : « renforcer la démocratie, une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde, publié par International IDEA et la Fondation Koffi ANNAN, 26 novembre 2012.
6. Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et Rapport explicatif adoptés les 18 et 19 octobre 2002 par la Commission européenne pour la démocratie et le droit.

