

# De la Conformité des frais de dépôt des candidatures exigées en RDC à la Constitution et aux instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme: Plaidoyer pour la réduction à la baisse de la caution électorale

Par SHAMASHANGA MINGA Clément\*

## Résumé

Consacrée à l'examen de la conformité des frais de dépôt des candidatures exigés en République Démocratique du Congo à la constitution et aux instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme, l'étude démontre que le montant de la caution électorale fixé en droit congolais est très élevé et n'est pas compatible avec la constitution congolaise du 18 février 2006 et l'arsenal juridique international de protection des droits de l'homme qui consacrent l'égalité des citoyens devant la loi et interdisent toute discrimination fondée sur la fortune en matière d'accès aux fonctions publiques. L'étude suggère aux autorités congolaises de réduire à la baisse le montant de la caution pour d'une part, se conformer à la constitution et aux normes internationales de protection des droits de l'homme et, d'autre part, encourager la participation active des citoyens aux ressources modestes au processus électoral. Dans cette perspective, l'étude propose au législateur congolais de s'inspirer de la législation des autres pays qui consacrent le principe du remboursement de la caution aux candidats et partis politiques ayant obtenu un certain nombre des suffrages fixés par la loi et qui font de la caution l'instrument de la participation des femmes et des jeunes aux élections en exemptant les listes qui présentent cette catégorie du paiement de la caution électorale exigée.

## Abstract

This article examines the compliance of the application fees charged in the Democratic Republic of Congo's electoral process with the constitution and international legal instruments for the protection of human rights. It shows that the amount of the electoral deposit set in Congolese law is very high and is not compatible with the Congolese constitution of February 18, 2006 and the international legal arsenal for the protection of human rights, which enshrine the equality of citizens before the law and prohibit any discrimination based on wealth in terms of access to public functions. The study suggests that the Congolese

\* Assistant à l'Institut Supérieur Pédagogique de Mweka (Kasaï), Avocat au Barreau de Matadi, Chercheur au Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique et Apprenant de troisième cycle en Droit public à l'Université de Kinshasa. Email : shamacement@gmail.com

authorities reduce the amount of the deposit in order to comply with the constitution and international human rights standards and to encourage the active participation of citizens of modest means in the electoral process. In this perspective, the study proposes that the Congolese legislator be inspired by the legislation of other countries that enshrine the principle of reimbursement of the deposit to candidates and political parties that have obtained a certain number of votes set by law and that make the deposit the instrument for the participation of women and young people in the elections by exempting the lists that present this category from paying the required electoral deposit.

## Introduction

En République Démocratique du Congo (RDC) et dans la majorité des Etats de l'Afrique subsaharienne, les personnes qui souhaitent être candidates à l'élection présidentielle ou législative sont obligées de payer les frais de dépôt des candidatures dont le montant varie d'un Etat à un autre ou d'une élection à une autre<sup>1</sup>. Si cette exigence de paiement des frais de dépôt des candidatures dénommés « cautionnement » ou « caution » semble être acceptée par la majorité des acteurs politiques et sociaux, le montant des frais exigés, surtout en ce qui concerne l'élection présidentielle, fait de plus l'objet des contestations et des débats et est considéré par une certaine opinion, non sans raison, comme une limitation financière malsaine<sup>2</sup> au droit de se porter candidat à une élection et moyen d'exclusion des candidats au revenu modeste à l'élection présidentielle ou à celles législatives.

En RDC, les frais de dépôt des candidatures à l'élection présidentielle fixés à 22.000.000 des francs congolais ont été augmentés et se chiffrent actuellement à 160.000.000 des francs congolais soit 80.000 dollars américains; Ceux de dépôt des candidatures aux élections législatives nationales fixés initialement à 110.000 des francs congolais par candidat ou par liste ont connu également une augmentation et sont fixés aujourd'hui à 1.600.000 francs congolais par candidat soit près de 800 dollars américains. Le montant des frais de dépôt des candidatures ainsi exigés est considéré comme exorbitant et de nature à empêcher les citoyens aux revenus maigres comme les enseignants, les fonctionnaires, les femmes et les jeunes de se porter candidat aux élections à tout le niveau. Il sied de dire que la question du taux de la caution figure parmi les matières qui ont conduit à la contestation de la loi électorale en 2017. Elle a même été portée devant la cour constitutionnelle qui, malheureusement, ne lui a pas réservée une réponse claire et nette<sup>3</sup>.

- 1 Lire Fatoumata Diallo, « Combien coûte une candidature à une présidentielle en Afrique subsaharienne », [Infographie] Combien coûte une candidature à une présidentielle en Afrique subsaharienne? – Jeune Afrique (consulté le 15 mai 2022).
- 2 Thierry Amougou, « Caution des candidats à la présidentielle : sacralisation ou marchandisation du pouvoir », [Tribune] Caution des candidats à la présidentielle : sacralisation ou marchandisation du pouvoir? – Jeune Afrique (Consulté le 15 mai 2022).
- 3 Cour constitutionnelle, R.Const.624/630/631 du 30 mars 2018, *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Vol.4, 2019, pp.298 – 312.

Malgré cela plusieurs voix se sont levées pour réclamer la réduction la réduction à la baisse des frais de dépôt des candidatures diversement appelé suivant l'époque.

En effet, la réduction du taux des frais de dépôt des candidatures figure parmi les recommandations faites par la société civile et les missions d'observation électorales notamment celle de la CENCO et de la SYMOCEL. Dans son référentiel, la société civile avait exigé notamment la « réduction du taux des frais de dépôt de candidature au tiers au moins du taux en vigueur et de prévoir un taux égalitaire pour tous les candidats »<sup>4</sup>. De même, dans son rapport final d'observation électorale, la mission d'observation électorale mise en place par la CENCO avait recommandé également la réduction du taux des frais de dépôt de candidature pour promouvoir le droit et la possibilité d'être élu pour tous<sup>5</sup>.

Lors de l'examen de la proposition de la loi portant modification de la loi électorale<sup>6</sup> initiée par les députés regroupés au sein du groupe dit de G13, plusieurs députés nationaux avaient plaidés en faveur de la réduction significative du montant des frais de dépôt de candidature qui devaient être payés dorénavant non pas par siège, mais plutôt par liste en ce qui concerne les élections législatives nationales et provinciales pour permettre aux citoyens moins nantis de postuler et aux partis et regroupements politiques de satisfaire à la condition de recevabilité des listes au prorata des 60 % de sièges en compétition proposée. Les initiateurs de cette proposition de loi avaient estimé ne pas trouver aucun inconvénient que le montant de la caution soit réduit et qu'il soit payé désormais par liste pour les partis et regroupements politiques ainsi que par personne, pour tout candidat indépendant.

Malheureusement cette proposition n'a pas été retenue dans le texte adopté par les deux chambres du parlement qui ont maintenu le même montant contesté des frais de dépôt des candidatures aux élections présidentielle et législatives. Cette décision du parlement congolais ressuscite encore le débat sur la caution dont le monté est considéré comme exorbitant.

La présente étude s'interroge sur la compatibilité de la caution exigée en RDC avec la constitution du 18 février 2006 et les instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme ratifiés par ce pays. Elle se donne pour l'ambition de vérifier à la faveur d'une démarche interdisciplinaire si la caution électorale telle consacrée en droit positif congolais est conforme à la constitution et aux normes internationales de protection des droits de l'homme et de proposer dans le cas contraire des pistes des solutions idoines

- 4 Référentiel commun du plaidoyer de la Société civile pour les réformes électorales, Kinshasa, 2020, pp. 3–15.
- 5 Mission d'observation Electorale de la Conférence Episcopale Nationale du Congo, Rapport final d'observation des élections présidentielle, législatives et provinciales en RDC 2018–2019, Kinshasa, Mai, 2019, p.19.
- 6 Proposition de loi modifiant et complétant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 telle que modifiée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, déposée au Bureau de l'Assemblée nationale, le 17 septembre 2020 par les députés Delly SESANGA HIPUNGU, Christophe LUTUNDULA APALA Pen'APALA, Jacques DJOLI ESENG'EKELI, André Claudel LUBAYA et consorts.

pouvant permettre l'amélioration de la législation électorale congolaise. Avant d'y arriver, il est souhaitable de s'interroger sur les motivations qui fondent l'instauration de la caution en RDC et de faire le point sur l'évolution du taux de la caution.

### A. La justification de l'instauration de la caution

Le législateur congolais n'avance aucune raison pour justifier l'exigence du paiement, par un candidat, des frais des dépôts de candidature également appelés caution. L'absence d'une explication claire du législateur sur les raisons de l'introduction, en droit congolais, de l'obligation du paiement de la caution par les candidats amène à interroger d'autres sources du droit notamment jurisprudence, la doctrine et le droit comparé. Ces sources justifient l'instauration de la caution par le souci de lutter contre les candidatures fantaisistes et de responsabiliser les candidats<sup>7</sup>.

Dans ce sens, la Cour européenne des droits de l'homme note que « les lois électorales d'un certain nombre d'Etats prévoient le dépôt d'un cautionnement par le futur candidat dans le but de décourager les candidatures fantaisistes. De telles mesures responsabilisent davantage les personnes se présentant aux élections et limitent celles-ci aux candidats sérieux tout en empêchant un usage abusif des fonds publics »<sup>8</sup>. Il s'en suit que la caution est considérée par la Cour européenne des droits de l'homme comme un dispositif qui permet d'exclure les candidatures fantaisistes. Sans ce dispositif, toute personne pourrait se permettre de présenter sa candidature à n'importe quelle élection. L'institution de la caution répond à la nécessité d'empêcher les candidatures fantaisistes et de limiter le nombre des candidats aux élections.

L'on peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle mesure en RDC au vu de l'expérience des trois derniers cycles électoraux. Il y a lieux de faire remarquer, à cet effet, que l'instauration de la caution n'a pas pu empêcher les candidatures fantaisistes à tout le niveau. On a vu des candidats sans impact dans l'opinion et sans formation politique connue présenter leurs candidatures à l'élection présidentielle en payant la caution de 100.000\$ exigée par la loi. Ainsi, l'on peut donc dire que l'exigence de la caution n'a pas atteint l'objectif de prévenir les candidatures fantaisistes. Au contraire, elle a constitué une entrave grave au droit de participer à la gestion des affaires publiques reconnu à tout citoyen par les instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme. En d'autres termes, elle a empêché à certains citoyens de se porter candidat.

Aujourd'hui, la question qui se pose est celle de savoir si la raison avancée pour justifier l'instauration de la caution est conforme à l'idéal démocratique qui postule la participation de plus en plus accrue des citoyens au processus électoral en qualité d'électeur ou des candidats. A mon humble avis, aucune raison valable ne saurait justifier la

7 LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL, L'Encyclopédie ACE : Partis politiques et candidats, 2012, p.81, in Partis politiques et candidats — (aceproject.org),(consulté le 04 mars 2021).

8 Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt SOUKOVETSKI c. UKRAINE, §§ 61–62, Strasbourg, 26 mars 2006.

consécration du paiement des frais d'enregistrement ou de dépôt des candidatures dans une démocratie. C'est d'ailleurs peut être pour cette raison que certains Etats comme la France, l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, l'Estonie, l'Azerbaïdjan et la Suède n'exigent aucune caution aux candidats pour l'enregistrement de leurs candidatures<sup>9</sup>. La RDC maintient depuis plusieurs années l'exigence de la caution dans sa législation. C'est ainsi qu'il est important de faire le point sur l'évolution de la question de la caution dans l'histoire de ce pays pour avoir une idée nette sa marche dans le temps.

## **B. Évolution de la question des frais du dépôt des candidatures**

La dénomination et le taux des frais de dépôt des candidatures ont connu une évolution depuis 1970 à ce jour. D'abord, il sied de noter que la dénomination des frais de dépôt de candidature a connu trois appellations depuis 1970 à ce jour à savoir la caution<sup>10</sup>, le cautionnement<sup>11</sup> et le frais de dépôt de candidature<sup>12</sup>.

Il importe de signaler que l'introduction de l'exigence du paiement du cautionnement pour le dépôt des candidatures aux élections législatives remonte en 1970. En effet, l'article 18 de l'Ordonnance-loi n°70-026 du 17 avril 1970 portant organisation des élections législatives<sup>13</sup> obligeait à tout candidat de verser un cautionnement de cent zaïres au bureau principal de leur circonscription électorale. Ce cautionnement était remboursé aux personnes dont la candidature n'avait pas été retenue par le Bureau politique du MPR. La Loi n°73-018 du 05 janvier 1973 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n°70-026 précitée avait maintenu l'obligation pour toute personne qui pose sa candidature comme commissaire du peuple de verser un cautionnement de cent zaïres<sup>14</sup>.

- 9 Conseil de l'Europe, Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux : critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Strasbourg, le 26 mars 2015, p.19.
- 10 Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Journal officiel, n° spécial du 10 mars 2006, Col.3.
- 11 Ordonnance-loi n°70-026 du 17 avril 1970 portant organisation des élections législatives, In MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Kinshasa, Coédition ISE-consult, Mai 1994; Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.
- 12 Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Journal officiel, n° spécial du 17 février 2015, Col.3; 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, Journal officiel, n° spécial du 29 décembre 2017, Col.3
- 13 MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Note 12.
- 14 MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Note 12.

Les articles 9 et 10 de la Loi n°75/009 du 02 avril 1975 portant organisation des élections législatives imposaient également aux candidats de verser le cautionnement. L'article 9 de cette loi disposait que « les personnes qui posent leur candidature comme commissaire du peuple versent un montant de cent zaïres non remboursable. Il en est délivré un récépissé ».

L'article 10 de la même loi ajoutait que « tout zaïrois remplissant les conditions d'éligibilité désireux de faire acte de candidature, dépose sa candidature dans l'une des zones de la circonscription électorale de son choix. Toutefois, pour que la candidature soit acceptée, le candidat doit verser, au moment du dépôt de celle-ci, le montant prévu à l'article 9 de la présente loi à la zone qui, à son tour, le verse dans le compte ouvert à cet effet. L'original du bordereau de versement doit être annexé au dossier individuel du candidat ».

La Loi n°77-014 du 16 juillet 1977 portant organisation des élections des membres du Bureau politique, du Conseil législatif et des Conseils des zones urbaines fixait le montant du cautionnement non remboursable à 200 zaïres pour le candidat à l'élection du Bureau politique<sup>15</sup>, 100 zaïres pour les candidats à l'élection du conseil législatif<sup>16</sup> et 50 zaïres pour les candidats à l'élection au conseil de zone urbaine<sup>17</sup>.

Les articles 25 et 26 de l'Ordonnance-loi n°82-007 du 25 février 1982 portant organisation des élections des membres du conseil législatif, des assemblées régionales, des conseils de ville, des conseils de zone et des conseils de collectivité<sup>18</sup> imposaient aux candidats commissaires du peuple et de zone de verser le cautionnement non remboursable de 1000 zaïres pour les premiers et de 500 zaïres pour les deuxièmes.

Il faut signaler que la Loi n°84/001 du 20 janvier 1984 portant organisation de l'élection du Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République<sup>19</sup>, imposait pour la première fois au candidat Président de la République de verser 150.000.000 de zaïres non remboursable au titre de caution au profit du trésor<sup>20</sup>.

Les articles 24, 25 et 26 de l'Ordonnance-loi n°87-002 du 10 janvier 1987 portant organisation des élections des membres du Conseil législatif, des assemblées régionales,

15 Article 18 de La loi n°77-014 du 16 juillet 1977 portant organisation des élections des membres du Bureau politique, du Conseil législatif et des Conseils des zones urbaines, In MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Note 12.

16 Article 19 La loi n°77-014 du 16 juillet 1977 portant organisation des élections des membres du Bureau politique, du Conseil législatif et des Conseils des zones urbaines, Note 12.

17 Article 20 La loi n°77-014 du 16 juillet 1977 portant organisation des élections des membres du Bureau politique, du Conseil législatif et des Conseils des zones urbaines, Note 12.

18 MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Note 12.

19 MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Note 12.

20 Article 9 de la loi n°84/001 du 20 janvier 1984 portant organisation de l'élection du Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, Note 12.

des conseils de ville, des conseils de zone et des conseils de collectivité<sup>21</sup> fixaient le cautionnement à 50.000 zaires pour l'élection au conseil législatif, 2500 zaires pour l'élection des commissaires de zones et 250 zaires pour l'élection des commissaires de collectivité.

La loi électorale de 2006 avait fixé le taux de la caution à un montant de 22.000.000 francs congolais, pour l'élection du Président de la République<sup>22</sup>, de 110.000 francs congolais par candidat ou par liste pour l'élection des députés nationaux et sénateurs<sup>23</sup>, de 55.000Fc pour les députés provinciaux<sup>24</sup> et de 660.000Fc pour le candidat gouverneur<sup>25</sup>.

La loi de 2011 modifiant la loi électorale de 2006 a fixé le cautionnement à un montant non remboursable de 50.000.000 francs congolais pour l'élection présidentielle<sup>26</sup>, de 250.000Fc par liste ou par candidat pour l'élection des députés et sénateurs<sup>27</sup>; de 125.000Fc pour celle des députés provinciaux<sup>28</sup> et de 1.250.000Fc pour celle du gouverneur de province<sup>29</sup>.

La loi de 2015 modifiant et complétant la loi électorale de 2006 a, quant à elle, fixé les frais de dépôt de candidature à 100.000.000Fc pour l'élection présidentielle<sup>30</sup>, à 500.000Fc

- 21 MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Note 12.
- 22 Article 104 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 23 Articles 121 et 132 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 24 Article 149 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 25 Article 162 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 26 Article 104 de la Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 27 Articles 121 et 132 de la Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 28 Article 149 de la Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 29 Article 162 de la loi Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 30 Article 104 de la Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.

par liste ou par candidat pour l'élection des députés provinciaux<sup>31</sup> et 2.500.000Fc pour l'élection des gouverneurs de province<sup>32</sup>.

La loi de 2017 modifiant également la loi électorale a fixé les frais de dépôt de candidature à 160.000.000Fc pour l'élection du Président de la République<sup>33</sup>, à 1.600.000Fc par siège pour l'élection des députés nationaux et les sénateurs<sup>34</sup>, à 1.000.000Fc pour l'élection des députés provinciaux<sup>35</sup> et à 10.000.000Fc pour l'élection des gouverneurs de provinces<sup>36</sup>.

Comme l'on peut le constater, les frais de dépôt de candidature ont connu une augmentation sans précédent depuis 2015. Le législateur n'a avancé aucune raison pour justifier cette augmentation vertigineuse du taux de la caution. On peut également constater que la caution qui était payable par liste ou par candidat indépendant est désormais payable par siège de telle sorte qu'un parti ou un regroupement politique qui présente une liste dans une circonscription est obligé de payer la caution pour chaque siège. Est-il encore nécessaire de rappeler que l'augmentation du taux de la caution en 2015 a entraîné notamment la contestation de la loi électorale.

### **C. La conformité de la caution à la constitution et aux instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme**

La caution électorale telle qu'exigée en droit électoral congolais est-elle compatible à l'esprit et à la lettre de la constitution congolaise ainsi qu'aux instruments juridiques de protection des droits de l'homme ratifiés par la RDC? En réponse à cette question, il me revient de relever que le montant de la caution telle qu'exigée en RDC peut être considéré comme portant atteinte aux droits à l'égalité, à la non-discrimination et de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, droits garantis par les instruments juridiques

- 31 Articles 121 et 132 de la Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 32 Article 149 de la Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 33 Article 162 de la Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Note 13.
- 34 Article 104 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, Note 13.
- 35 Articles 121 et 132 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, Note 13.
- 36 Article 149 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, Note 13.



nationaux et internationaux de protection des droits de l'homme notamment la constitution, le pacte international relatif aux droits civils et politiques et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

En droit interne, le montant exorbitant de la caution semble heurté les articles 12 et 13 de la constitution<sup>37</sup> qui garantissent l'égalité des congolais devant la loi et interdisent toute discrimination en matière d'accès aux fonctions publiques. L'article 12 de la Constitution dispose que « Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois ». De son côté l'article 13 de la même Constitution dispose qu' « aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnique, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique ».

En droit international, la consécration du montant très élevé de la caution semble porter atteinte aux articles 2, 25 et 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que 2, 3 et 13 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples et 2,7 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

En vertu de ces dispositions, l'institution de la caution est perçue comme une atteinte au droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires de son pays et une discrimination fondée sur la fortune.

Pendant, il y a lieu de dire qu'au niveau international, l'institution de la caution n'est pas en soi considérée comme une atteinte au droit de prendre part à la direction des affaires publiques et comme une discrimination fondée sur la fortune. La jurisprudence en la matière se préoccupe plus du montant de la caution et de la proportionnalité entre la caution et l'objectif poursuivi par celle-ci.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies souligne à ce propos que les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, des redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires<sup>38</sup>. Selon, le Comité, « toute restriction au droit de se porter candidat doit reposer sur les critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui, à tous autres égards, seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple, le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique »<sup>39</sup>.

37 Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *JORDC*, 52<sup>ème</sup> Année, Numéro spécial du 05 février 2011.

38 COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, L'observation générale n°25(57) adoptée le 12 juillet 1996.

39 COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Note 39.

La Cour européenne des droits de l'homme a eu à se prononcer sur la question du cautionnement électoral. Celle-ci prend en compte le montant du cautionnement, les prestations fournies par l'Etat dans le cadre des campagnes électorales et les autres dépenses importantes occasionnées par l'organisation des élections que les cautionnements versés peuvent permettre d'alléger<sup>40</sup>.

Selon la haute Cour européenne en matière des droits de l'homme, le montant du cautionnement doit être proportionnel de manière à ménager un équilibre entre, d'une part, décourager les candidatures abusives et, d'autre part, garantir l'éligibilité de tous<sup>41</sup>. Ainsi, lorsque la proportionnalité est respectée, la Cour juge que l'exigence d'un cautionnement ne constitue pas un obstacle administratif ou financier pour les personnes qui souhaitent se présenter aux élections<sup>42</sup>.

La Commission de Venise prend également en compte le montant du cautionnement exigé pour savoir si ce dernier porte atteinte au droit à l'éligibilité de tous et s'il constitue une discrimination. Elle note que « si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrage; son montant et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs »<sup>43</sup>.

A la suite des observations de la Commission des droits de l'homme des Nations unies et celle de Venise ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il y a lieu de relever que le montant de la caution exigée en RDC pose problème au regard des normes internationales et doit être considéré comme excessif. Il empêche les congolais n'ayant pas assez de ressources d'exercer leur droit d'être candidat. Le montant de la caution exigée constitue ainsi, à n'en point douter, une discrimination à l'égard des personnes ayant peu des moyens. Il est donc injuste, déraisonnable et arbitraire. La RDC étant partie aux différents instruments juridiques internationaux des droits de l'homme énumérés ci-dessus, il doit écarter de sa législation toutes mesures discriminatoires empêchant à ses citoyens de prendre part librement à la direction des affaires publiques au risque d'engager sa responsabilité internationale devant les instances compétentes.

Il ne fait l'ombre d'aucun doute que le montant de la caution exigé en droit congolais exclu de la compétition électorale les citoyens dont les revenus du capital et du travail

40 Cour Européenne des Droits de l'Homme, Guide sur l'article 3 du protocole n°1 à la convention européenne des droits de l'homme, droit à des élections libres, Strasbourg, Mis à jour au 31 août 2020, p.17.

41 Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt SOUKOVETSKI c. UKRAINE, §§ 72–73.

42 Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt Pari conservateur russe des entrepreneurs et autres c. RUSSIE, Strasbourg, 11 janvier 2007, § 94; Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt SOUKOVETSKI c. UKRAINE, §§ 61–62, Strasbourg, 26 mars 2006.

43 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière électorale, avis n°190/2002, Strasbourg, le 30 octobre 2002, p.17.

sont inférieurs à leurs dépenses de consommation<sup>44</sup> et favorise les citoyens ayant plus des revenus. D'où la nécessité de sa révision à la baisse.

#### **D. Plaidoyer pour la réduction de la caution électorale**

Tel que présenté, le taux de la caution est considéré comme être plus élevé empêchant aux congolais les moins nantis de se présenter aux élections. Comment peut-on imposer à un fonctionnaire qui touche à peine 200.000Fc de payer une caution de 160.000.000Fc ou de 1.600.000Fc?

Le taux élevé de la caution empêche aux petits partis et aux partis de l'opposition de réunir les fonds nécessaires pour présenter leurs candidats. Il présente un danger pour l'Etat dans la mesure où les candidats recourent au financement occulte pour payer la caution de telle sorte qu'une fois élu, il rembourse la dette contractée avec les fonds de l'Etat.

Le candidat ayant bénéficié du soutien financier pour payer sa caution se sent redevable à son bienfaiteur une fois élu. L'indépendance de l'élu risque d'être entamée. Le taux élevé de la caution semble également encourager le phénomène des autorités dites morales qui exercent un contrôle sur certains élus pour avoir financé leurs cautions et leurs compagnes électorales.

Aucune raison ne justifie l'instauration de l'exigence du paiement des frais de dépôt de candidatures. La raison selon laquelle la caution empêche les candidatures fantaisistes ne tient pas la route dans la mesure où l'on a vu des citoyens sans impact dans l'opinion présenter leurs candidatures fantaisistes. Une prise de position claire du législateur sur cette question s'impose donc avec acuité. Ainsi, plusieurs recettes se présentent au législateur.

D'abord, il peut carrément supprimer l'exigence du paiement de la caution étant entendu qu'aucune raison ne justifie son institution et qu'elle consacre une discrimination en matière d'accès aux fonctions politiques électives comme démontre ci-dessus.

Ensuite, à défaut de supprimer la caution, le législateur peut décider de son maintien mais en réduisant le taux de la caution pour la faciliter le droit de tout citoyen de se porter candidat.

En fin, le législateur peut également décider du maintien de la caution mais en consacrant le principe de son remboursement aux listes et aux candidats ayant atteint sur le plan national un certain nombre des suffrages à fixer par la loi le pourcentage ne doit pas être excessif.

Ceci permettra le remboursement de la caution au Président de la République élu et aux candidats Président de la République ayant atteint un certain nombre des suffrages. Le remboursement de la caution peut également être accordé aux candidats dont les candidatures sont déclarés irrecevables par la CENI ou la par la juridiction compétente. Ce principe a été appliqué déjà en 1970 comme démontré plus haut.

44 Thierry Amougou, « Caution des candidats à la présidentielle : sacralisation ou marchandisation du pouvoir », Note 3.

Le principe du remboursement de la caution est consacré dans la législation des plusieurs pays de l’Afrique francophone notamment le Bénin, le Togo, le Sénégal, le Burkina-Faso, etc.

Au Bénin, le cautionnement est remboursé aux candidats et aux listes ayant obtenu 10 % au moins des suffrages exprimés sur l’ensemble du territoire<sup>45</sup>. L’article 344 du code électoral béninois consacre la possibilité du remboursement du cautionnement en cas de force majeure ou du décès du candidat avant le scrutin<sup>46</sup>. Il sied de signaler qu’au Bénin, le cautionnement est payé deux jours après de déclaration de la candidature<sup>47</sup>.

Au Togo, le cautionnement dont le montant est fixé par décret en conseil des ministres sur proposition conjointe de la CENI et du ministre chargé d’administration du territoire est remboursable aux candidats qui obtiennent au moins cinq pour cent (5 %) des suffrages exprimés<sup>48</sup>. Le cautionnement est également réduit de moitié pour les candidats de sexe féminin<sup>49</sup>. Il faut ajouter que le cautionnement est payé après la validation de la candidature<sup>50</sup>.

Au Burkina-Faso, la caution est remboursable aux listes qui obtiennent au moins 10 % des suffrages exprimés<sup>51</sup>. La caution est remboursée dans les 15 jours qui suivent la proclamation définitive des résultats<sup>52</sup>. Le même principe est consacré en Côte d’Ivoire où le cautionnement est restitué à tout candidat ou liste qui obtient 10 % au moins de suffrages exprimés<sup>53</sup>. Le cautionnement est payé après que les candidatures soient déclarées recevables. Il est également remboursé en cas du décès du candidat avant le scrutin.

45 Article 162 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, Note 13.

46 Article 343 Loi n°2013–06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin.

47 Article 382 Loi n°2013–06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, Note 47.

48 Article 155 du code électoral (loi n°2012–002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013–004 du 19 février 2013 et la loi n°2013–008 du 22 mars 2013).

49 Article 225 du code électoral (loi n°2012–002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013–004 du 19 février 2013 et la loi n°2013–008 du 22 mars 2013).

50 Articles 195 et 225 du code électoral (loi n°2012–002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013–004 du 19 février 2013 et la loi n°2013–008 du 22 mars 2013).

51 Article 127 de la loi n°014–2001/AN du 03 juillet 2001 portant code électoral telle que modifiée par la loi n°005–2015/CNT du 07 avril 2015.

52 Article 185 de la loi n°014–2001/AN du 03 juillet 2001 portant code électoral telle que modifiée par la loi n°005–2015/CNT du 07 avril 2015.

53 Article 24 de la loi n°2000–514 du 1<sup>er</sup> août 2000 portant code électoral telle que modifiée par les lois n°2012–1130 du 13 décembre 2012, n°2012–1193 du 27 décembre 2012 et n°2015–216 du 02 avril 2015.

Le Sénégal consacre également le principe du remboursement du cautionnement à la liste des candidats ayant obtenu au moins un élu à l'Assemblée nationale<sup>54</sup>. Le cautionnement est remboursé également aux candidats Président de la République qui atteignent 5 % des suffrages exprimés<sup>55</sup>.

En Haïti, les frais d'inscriptions des candidatures bien que remboursable sert d'instrument de promotion de la femme et de l'élite en politique. En effet, la loi électorale haïtienne permet la réduction de 30 % du montant des frais d'inscriptions aux partis politiques ayant aligné 50 % des candidats ayant un niveau académique équivalent au moins à une licence<sup>56</sup>. La réduction de 40 % est également accordée à la liste qui a inscrit 30 % des femmes<sup>57</sup>. Une telle disposition a l'avantage de pousser les partis politiques d'aligner les femmes parmi les candidats.

Le législateur congolais peut s'inspirer de la législation des pays ci-haut cités dans la réforme de la question de la caution électorale en optant soit pour la suppression de la caution, soit pour la consécration de la caution remboursable aux candidats au liste ayant recueillis un certain nombre de pourcentage des suffrages exprimés ainsi qu'aux candidats ou listes dont les candidatures sont déclarées irrecevable.

Le taux de la caution peut également être utilisé comme instrument de la promotion de la participation des femmes et des jeunes en politique en instituant le principe de la réduction du taux de la caution à la liste qui présente 30 % des femmes ou des jeunes comme candidats.

Une telle position ne pourrait être que saluer car encourageant l'exercice de la démocratie et de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques une reforme imposé également la nécessité de modifier les dispositions en rapport avec le seuil d'éligibilité.

## **Conclusion**

La présente étude a examiné la compatibilité des frais de dépôt des candidatures exigés en RDC avec la constitution du 18 février 2006 et les instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme. Elle démontre que loi électorale de la République Démocratique du Congo impose à toute personne qui souhaite se porter candidat de payer les frais de dépôt des candidatures dont le montant diffère selon qu'il s'agit de l'élection du Président de la République, des députés nationaux et provinciaux, des sénateurs ou des

54 Article 171 de la loi n°2017–12 du 18 janvier 2017 portant code électorale telle que modifiée par la loi n°2018–22 du 04 juillet 2018.

55 Article 117 de la loi n°2017–12 du 18 janvier 2017 portant code électorale telle que modifiée par la loi n°2018–22 du 04 juillet 2018.

56 Article 92 de la loi électorale (loi n°CI 2013–06 du 02 octobre 2013), Journal officiel de la République d'Haïti, 168<sup>ème</sup> Année, n°229 du 10 décembre 2013.

57 Article 92–1 de la loi électorale (loi n°CI 2013–06 du 02 octobre 2013), Journal officiel de la République d'Haïti, 168<sup>ème</sup> Année, n°229 du 10 décembre 2013.

Gouverneurs de province, et que le montant exigé est contesté et est considéré de nature à exclure des compétitions électorales les personnes sans ressources conséquentes.

L'étude indique le législateur congolais n'avance aucune raison qui a milité en faveur de l'institution de la caution qui a connu à fur du temps une augmentation remarquable avoisinant Cent mille dollars américains pour l'élection présidentielle et mille dollars américains pour les élections législatives nationales. L'étude révèle, à la suite de l'analyse des dispositions constitutionnelles et des instruments juridiques de protection des droits de l'homme ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des droits de l'homme de l'ONU, que le montant de la caution exigé par la législation congolaise viole la constitution et les normes internationales des droits de l'homme en ce qu'il porte atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi et consacre une discrimination fondée sur la fortune.

Elle propose ainsi au législateur congolais de s'inspirer de la législation des autres pays qui consacrent le principe du remboursement de la caution aux candidats et partis politiques ayant obtenu un certain nombre des suffrages fixés par la loi et qui font de la caution l'instrument de la participation des femmes et des jeunes aux élections en exemptant les listes qui présentent cette catégorie du paiement de la caution électorale exigée.

## Bibliographie

1. La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° Spécial du 5 février 2011.
2. Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Journal officiel, n° spécial du 10 mars 2006, Col.3.
3. Loi n°11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.
4. Loi n°15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Journal officiel, n° spécial du 17 février 2015.
5. 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, Journal officiel, n° spécial du 29 décembre 2017, Col.3.
6. Conseil de l'Europe, Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux : critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Strasbourg, le 26 mars 2015, p.19.

7. COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, L'observation générale n°25(57) adoptée le 12 juillet 1996.
8. Cour Européenne des Droits de l'Homme, Guide sur l'article 3 du protocole n°1 à la convention européenne des droits de l'homme, droit à des élections libres, Strasbourg, Mis à jour au 31 aout 2020, p.17.
9. Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt SOUKOVETSKI c. UKRAINE, §§ 72–73.
10. Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt SOUKOVETSKI c. UKRAINE, §§ 61–62, Strasbourg, 26 mars 2006.
11. Cour Européenne des Droits de l'Homme, Arrêt Pari conservateur russe des entrepreneurs et autres c. RUSSIE, Strasbourg, 11 janvier 2007.
12. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière électorale, avis n°190/2002, Strasbourg, le 30 octobre 2002, p.17. MASIKA KATSUVA, IYELEZA MOJU-MBEY et ISENGINGO KAMBERE-NG'ISE, Régimes électoraux en République du Zaïre : Textes législatifs d'organisation, Kinshasa, Coédition ISE-consult, Mai 1994
13. LE RESEAU DU SAVOIR ELECTORAL, L'Encyclopédie ACE : Partis politiques et candidats, 2012, p.81, in Partis politiques et candidats — (aceproject.org),(consulté le 04 mars 2021).
14. Thierry Amougou, « Caution des candidats à la présidentielle : sacralisation ou marchandisation du pouvoir », [Tribune] Caution des candidats à la présidentielle : sacralisation ou marchandisation du pouvoir? – Jeune Afrique
15. Lire Fatoumata Diallo, « Combien coûte une candidature à une présidentielle en Afrique subsaharienne », [Infographie] Combien coûte une candidature à une présidentielle en Afrique subsaharienne? – Jeune Afrique (consulté le 15 mai 2022).