



RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE ELECTORALE EN REPUBLIQUE DU CONGO



**Améliorer la gouvernance électorale pour des
élections justes, transparentes et apaisées.**

Pointe Noire, janvier 2021

PREFACE

Au cours de ces deux dernières décennies, la Conférence Episcopale du Congo, ce rassemblement des évêques du Congo, a suivi avec une attention particulière la situation politique marquée entre autre par la tenue des élections organisées en République du Congo, tant aux niveaux des présidentielles que des législatives.

Pendant que nous espérons que les élections soient une occasion de renforcer la démocratie, promouvoir la paix et la stabilité dans le pays, force est de constater que celles-ci dégénèrent malheureusement en conflits violents aux conséquences multiples, avant, pendant et peu après leur organisation. De plus, beaucoup de différends électoraux non résolus sèment des grains de violence potentielle dans les prochains cycles électoraux.

Mais à la base de ces violences électorales, l'on peut citer : les insuffisances du cadre juridique, qui régit les élections, les faiblesses et les doutes sur la crédibilité des organes impliqués, chacun à son niveau et selon son rôle, dans les processus électoraux, les pratiques au sein des partis ou regroupements politiques, mais aussi le manque d'une véritable mise en perspective des médias, de la société civile, de la Force publique, bref le manque d'une citoyenneté active.

Au regard de ce qui précède, vous conviendrez avec moi, comme le relève ce rapport, que l'amélioration de la gouvernance électorale demeure un défi majeur à relever pour prétendre à l'organisation des processus électoraux crédibles, libres, démocratiques, transparents, et par conséquent source de paix véritable. Au Congo, la question a toujours été débattue à l'orée de chaque échéance électorale, depuis 2009 jusqu'à nos jours. Certes, des avancées ont été enregistrées, mais beaucoup reste à faire. Nous encourageons les différentes parties prenantes à dialoguer davantage, mais, un dialogue sincère et inclusif, qui soit organisé en toute responsabilité.

En 2014, dans leur message de Noël, les évêques du Congo, appelant la classe politique congolaise au dialogue, citaient le Pape François en ces termes : **« Lorsqu'un responsable me demande un conseil, ma réponse est toujours la même : dialogue, dialogue, dialogue. Entre l'indifférence égoïste et la protestation violente, il y a une option toujours possible : le dialogue »**¹.

Dans leur message du 9 mai 2018, dans la perspective des futures élections, les évêques priaient le gouvernement et les personnes en responsabilité de travailler, avec une société civile vraiment représentative, à l'élaboration d'un nouveau système électoral².

¹ Discours du Pape François, lors des Journées Mondiales de la Jeunesse, à Rio, au Brésil du 22 au 28 juillet 2013.

² Déclaration des évêques du Congo, 9 mai 2018, n° 11, b.

La question de la gouvernance électorale ne peut laisser l'Eglise indifférente, dans la mesure où celle-ci a la responsabilité de contribuer au bien commun de tous les membres de la société : **« En tant qu'une entité organisée au sein de la communauté et de la nation, l'Eglise a le droit et le devoir de participer pleinement à l'édification d'une société juste et pacifique avec tous les moyens à sa disposition. Par ailleurs, elle s'identifie avec le peuple de manière que les joies et les espoirs, les tristesses et les angoisses des hommes de ce temps, en particulier ceux qui sont pauvres ou affligés de quelque façon que ce soit, sont les joies et les espoirs, les tristesses et les angoisses des disciples du Christ »**³.

En préfaçant ce rapport, j'aimerais tout simplement passer un message, celui de la paix, cette paix identifiée au Christ, notre sauveur : **« Car c'est lui qui est notre paix, lui qui des deux peuples n'en a fait qu'un, détruisant la barrière qui les séparait, supprimant en sa chair la haine »**. Cf. Ephésiens 2, 14.

Puisse ces quelques considérations toucher les dirigeants de notre pays et toutes les personnes de bonne volonté de telle sorte qu'en améliorant la gouvernance électorale, nous œuvrons ensemble pour le Bien Commun, nous contribuons à l'édification du Royaume de justice, de respect pour la dignité des personnes et de leurs droits, du Royaume de vérité, d'unité, de pardon, de tolérance politique, de service, d'élections libres et équitables, de bonnes pratiques nationales, de bons médias, de solidarité, de paix et de bonne gestion de la création de Dieu.

Monseigneur Louis PORTELLA MBUYU
Evêque émérite de Kinkala
Président de la Commission Episcopale Justice et Paix

³ Lettre pastorale du SCEAM, Gouvernance, Bien commun et transitions démocratiques en Afrique, n° 2.

RESUME EXECUTIF

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'exécution du Projet DEFI II⁴, notamment dans sa deuxième priorité « **La promotion de la démocratie et la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales** ». Cette priorité est mise en œuvre par la coalition Tournons la Page-Congo⁵ (TLP-Congo) grâce à l'appui financier d'Agir Ensemble pour les Droits Humains (AEDH).

Ce rapport est une étude qui a porté sur la gouvernance électorale en République du Congo. La méthodologie utilisée a consisté à :

- ✓ Identifier, retrouver, lire et exploiter les textes juridiques relatifs aux élections en vue d'en déceler les forces et les faiblesses ;
- ✓ Rédiger des drafts qui ont été ensuite partagés à toutes les organisations membres de TLP-Congo mais aussi à d'autres personnes dont les apports ont été intégrés.
- ✓ Organiser des ateliers de validation : Deux ateliers de validation ont été organisés en novembre et décembre 2020 à Pointe Noire et à Brazzaville.

Ce rapport comporte quatre grandes parties à savoir : Le cadre juridique relatif aux élections ; les forces et les faiblesses du cadre juridique des élections ; les questions connexes à la gouvernance électorale ; les recommandations.

La première partie présente les différents textes juridiques internationaux, régionaux et nationaux portant sur les élections ou le droit de vote. Parmi ces textes, l'on a cité au niveau international : les différents instruments juridiques de protection des droits humains, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques de 1966 ; au niveau régional, la Charte Africaine de la Démocratie, des élections et de la bonne gouvernance du 30 juillet 2007 ; au niveau national, la Constitution, les lois et règlements relatifs aux élections ainsi que d'autres textes accessoires.

Dans la deuxième partie, les forces et les faiblesses de cette loi ont été évoquées concernant les aspects suivants : la maîtrise du corps électoral à travers le recensement, l'inscription et la révision des listes électorales ; le système électoral, en ressortant les avancées comme l'institution du bulletin de vote unique, le dépouillement de bulletin de vote et le décompte des

⁴ Développer et Favoriser les Initiatives des organisations de défense des droits de l'Homme en Afrique Centrale.

⁵ Tournons La Page-Congo est une plateforme, qui milite pour l'alternance démocratique en République du Congo. Lancée officiellement en juillet 2015 au Congo, cette coalition compte actuellement douze (12) organisations membres ; Ce sont : Action Evangélique pour la Paix (AEP), AM22, Cercle des Droits de l'Homme et du Développement (CDHD), Congo Maison Commune (CMC), Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP), Commission Justice et Paix de Pointe Noire (CJP-PNR), Mouvement pour la Culture Citoyenne (MCC), Mouvement citoyen Ras-Le-Bol (RLB), Réseau des Associations des jeunes Leaders du Congo (RALJC), Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH), Association Dignité Féminine (ADF). A toutes ces organisations s'ajoute une individualité.

voix (deux opérations qui sont publiques), mais aussi des limites au niveau du découpage électoral et de l'absence de l'égalité des chances entre les candidats de sexe féminin et masculin d'une part, et entre les candidats les plus fortunés et les moins nantis, d'autre part ; les instances chargées des questions électorales, notamment en évoquant les questions suivantes : l'indépendance véritable de la CNEI et de la répartition confuse des attributions entre la CNEI et la Direction Générale des Affaires Electorales (DGAE), conduisant donc à la conclusion suivante qu' «en République du Congo, les élections sont organisées par le gouvernement à travers la DGAE, relevant du ministère de l'intérieur et de la décentralisation ». La Cour constitutionnelle en tant qu'organe chargé d'enregistrement et de la validation des candidatures, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République fait l'objet d'une section portant essentiellement sur sa composition et son indépendance. Enfin, il ressort de cette deuxième partie que le cadre juridique des élections au Congo souffre d'un déficit de dispositions encourageant l'implication de la femme dans le processus électoral.

Dans la troisième partie, les questions connexes à la gouvernance électorale ont fait l'objet d'une grande analyse car si elles ne sont pas réglées, le processus électoral ne sera ni transparent, ni inclusif. Ces questions portent sur le rôle que doivent jouer les médias, les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) à travers l'internet, les réseaux sociaux et les opérateurs de téléphonie mobile dans les processus électoraux. De même l'implication de la société civile dans le suivi du processus électoral et le positionnement de la Force Publique par rapport audit processus, sans oublier la libération des détenus politiques et le règlement définitif de la crise sécuritaire dans le Département du Pool sont autant des problèmes soulevés dans cette partie du rapport.

Dans la quatrième partie, le rapport fait des recommandations pour pouvoir remédier à tous les maux qui gangrènent la gouvernance électorale en République du Congo. Ces recommandations sont adressées à plusieurs destinataires, dont les plus importants sont le gouvernement et le parlement, mais aussi les partis politiques. Les plus essentielles de ces recommandations portent sur : la nécessité de mettre en place un nouveau fichier électoral plus fiable puis un découpage électoral plus juste ; la réforme de la Commission Nationale Electorale Indépendante et de la Cour constitutionnelle ; la libération des détenus politiques et le règlement définitif de la crise sécuritaire dans le Département du Pool.

Pour terminer, il est essentiel de dire que la participation financière d'Agir Ensemble pour les Droits Humains à la production de ce rapport est l'expression de son attachement à la cause pour l'avancement de la démocratie dans le monde en général, en Afrique et en République du Congo, en particulier. Tournons La Page-Congo, à travers sa Coordination

Nationale, lui témoigne toute sa gratitude pour cette assistance combien précieuse.

De plus, elle remercie infiniment son Excellence, Monseigneur Louis PORTELLA MBUYU, Evêque émérite de Kinkala et Président de la Commission Episcopale Justice et Paix, pour avoir accepté de préfacer ce rapport.

Le Comité⁶ de rédaction du présent rapport témoigne toute sa reconnaissance à Laurent DUARTE, Coordonnateur de Tournons La Page-International pour ses précieux conseils concernant la rédaction du ce rapport. Tous les remerciements sont aussi destinés à toutes les personnes qui ont pris part aux ateliers de validations, sans oublier tous ceux et toutes celles qui ont participé de près ou de loin à l'élaboration de ce document.

La coalition Tournons La Page-Congo.

⁶ Le Comité de rédaction de ce rapport a été composé de :

- ✓ Brice MACKOSSO, Coordonnateur de Tournons La Page-Congo et Secrétaire Permanent de La Commission Justice et Paix de Pointe Noire. Il a supervisé la rédaction et la production du rapport.
- ✓ Alain Didié Cyriaque LOUGANANA, Chargé de Programme Tournons La Page-Congo au sein de la Commission Justice et Paix de Pointe Noire. Il a fait la recherche documentaire, étudié et analysé tous les textes puis a assuré la rédaction du rapport
- ✓ Christian MOUNZEO, Vice-Coordonnateur de Tournons La Page-Congo, Président de la Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH). Il a fait la relecture du rapport en .apportant des amendements utiles.
- ✓ Eliane Nadège KAYA, Assistante aux Programmes et Chargée de la Communication au sein de la Commission Justice et Paix de Pointe Noire. Elle a assuré le traitement du texte et a fait la mise en page du rapport.

INTRODUCTION

Les élections constituent un moment important de la vie politique dans un pays. Elles sont la traduction parfaite dans les faits du principe de la souveraineté populaire comme le stipule l'article 5 de la Constitution du 6 novembre 2015 : **« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce au moyen du suffrage universel par ses représentants élus ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple, aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».**

Cette disposition constitutionnelle énonce clairement, si besoin était, que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité politique des pouvoirs publics. Ainsi, cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes, qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. Par conséquent, la prise du pouvoir par des moyens non démocratiques, notamment par les coups d'Etat ou putschs militaires, la violence politique, sont prohibés en démocratie car ils ne confèrent nullement une légitimité aux gouvernants. De même, les élections, organisées dans des conditions d'opacité, en dehors de toute transparence et équité, n'accordent aucune légitimité aux dirigeants, parce qu'elles ne reflètent pas au fond la volonté populaire.

Il convient, cependant, de noter que les élections justes et honnêtes sont régies par un cadre juridique, avec des règles précises et intangibles en termes de préparation, organisation aussi bien du processus que des acteurs appelés à y prendre part. Il s'agit de la loi électorale et de tous les textes réglementaires qui sont édictés.

Hormis ce cadre juridique, il y a aussi sur le plan institutionnel, l'administration et tous les autres services de l'Etat, concourant à l'organisation des élections dans un Etat. La gouvernance électorale, de ce fait, concerne l'ensemble du cadre juridique et des institutions, mais aussi des pratiques liées aux élections. En d'autres termes, la qualité des élections dans un pays est intimement liée à la gouvernance électorale. Lorsque celle-ci est mauvaise, il est difficile, voire impossible que les élections contribuent à la construction de la paix sociale, la cohésion nationale et au renforcement de la démocratie.

Dans un tel type de circonstances, si les élections ne sont pas boycottées par certaines parties prenantes, les résultats, pour leur part, sont très souvent contestés. Cette situation conduit inéluctablement aux conflits ouverts, voire armés, rend les dirigeants illégitimes et contribue à mettre en place des dictatures : l'alternance démocratique devient un vœu pieu.

Depuis le conflit armé de 1997, tous les processus électoraux qui se sont déroulés au Congo-Brazzaville n'ont pas été satisfaisants, dans une large mesure. Le manque de transparence dans leur préparation et leur

organisation a été la principale cause de cette insatisfaction. Toutes les dispositions prises par les autorités étatiques n'ont pas pu ouvrir le pays à des processus électoraux apaisés et rassurants.

En 2001, une nouvelle loi électorale abrogeant celle qui a été votée en 1992, avait été adoptée par le Parlement. Cette loi, comme cela sera expliqué dans une des sections du présent rapport, portait en elle des germes de potentiels conflits. Certaines de ses dispositions étaient de nature à écarter de la compétition électorale quelques candidats. De plus, la forte implication de l'administration, notamment du gouvernement dans la préparation et l'organisation des élections rétrécissait le champ d'action de l'organe chargé de les organiser. Enfin, du point de vue de la représentation des populations au niveau du Parlement, particulièrement à l'Assemblée Nationale, des injustices sont notables dans le découpage électoral.

5

Tous les dialogues organisés depuis 2009, en vue d'améliorer la gouvernance électorale n'ont pas permis une organisation consensuelle des élections au Congo. Les résolutions prises n'ont jamais connu une mise en œuvre effective ou encore ont été bénéfiques à la majorité au pouvoir, renforçant ainsi les frustrations. Les déficits que comporte la gouvernance électorale au Congo se sont révélés lors de : l'élection présidentielle de 2002 ; les élections législatives de 2002 et 2007, 2012 et 2017. Toutes ces élections n'ont pas été transparentes. Le faible taux de participation des populations est l'une des conséquences, d'un système électoral biaisé, voire « taillé sur mesure ». Le hold up électoral de mars 2016 à l'occasion de l'élection présidentielle, les arrestations, détentions arbitraires et la condamnation à des lourdes peines d'emprisonnement des opposants ayant contesté les résultats de cette élection, sont des illustrations parfaites d'un processus électoral mal engagé et non consensuel. Le conflit armé déclenché dans le département du Pool (mettant aux prises les forces loyalistes et les ninjas Nsiloulou, milices du Pasteur Ntumi) conforte la thèse selon laquelle depuis les années 2000, les élections au Congo sont sources de conflits, occasionnant de graves violations des droits humains et des atteintes aux libertés fondamentales.

Il est clair qu'améliorer la gouvernance électorale contribuera à faire avancer la démocratie en République du Congo. Cela aura plusieurs avantages : garantir des élections libres, justes et transparentes ; minimiser les risques de contestation des résultats et par conséquent réduire les risques des conflits ; conférer une légitimité aux gouvernants ; créer la redevabilité des gouvernants vis-à-vis des gouvernés ; rendre l'alternance démocratique possible.

PREMIERE PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE DES ELECTIONS

Le cadre juridique relatif aux élections, comme dans beaucoup d'autres pays africains et même du monde entier, est constitué, des instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits humains et à la démocratie ; Au niveau national, il comprend la Constitution, les lois et règlements.

Section 01 : Les instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits humains et à la démocratie.

La République du Congo a signé et ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux de protection des droits humains, de promotion de la Démocratie et de la bonne gouvernance. Ces instruments sont :

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) : Elle a été adoptée le 10 décembre 1948, à Paris. En son **article 21.3**, la DUDH dispose : **« la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».**

Il convient de souligner que sur le plan international, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme fait désormais partie du corpus juridique du droit interne de l'ONU et a été reconnue comme un instrument obligatoire par la doctrine et les organes judiciaires et quasi-judiciaires. Sur le plan national, elle a été incorporée dans de nombreux ordres internes. En République du Congo, cet instrument fait partie du bloc de constitutionnalité dans la mesure où font partie intégrante de la Constitution du 6 novembre 2015, tous les principes fondamentaux proclamés et garantis par les textes nationaux et internationaux pertinents dûment ratifiés, relatifs aux droits humains.

Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques : Il a été adopté le 16 décembre 1966 puis entré en vigueur en 1976. Le Congo l'a ratifié le 5 octobre 1983 en tant que République Populaire du Congo. Par sa ratification, cet instrument juridique est entré dans l'ordre juridique interne car il doit s'appliquer comme loi nationale. Le Pacte fait du droit de vote et du droit d'être éligible des véritables droits fondamentaux humains. En son **article 25.b**, il reconnaît à tout citoyen **« le droit et la possibilité de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».**

La Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Bonne Gouvernance : Elle a été adoptée le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba, en Ethiopie, au sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'Union Africaine (UA).

La Charte est le résultat de la préoccupation de longue date des Etats membres de l'UA face aux changements anticonstitutionnels de

gouvernement et l'instabilité politique, l'insécurité et les conflits violents qui en découlent. Les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont devenus un des facteurs majeurs de déstabilisation en Afrique, réduisant à néant les acquis de la démocratie et menaçant le développement socio-économique. L'**article 23** de la Charte dispose : « **L'utilisation des moyens ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union :**

- ✓ **Tout putsch ou coup d'état contre un gouvernement démocratiquement élu ;**
- ✓ **Toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu;**
- ✓ **Toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ;**
- ✓ **Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur, à l'issue d'élections libres, justes et régulières ; et tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques portant atteinte aux principes de l'alternance démocratique.**

Sur les cinquante-trois Etats africains concernés, vingt-cinq (25) l'ont signée et deux l'ont ratifiée (l'Ethiopie et la Mauritanie) sans réserve ni observations.

Pour sa part, la République du Congo a signé la Charte le 18 juin 2007, mais comme beaucoup d'Etats africains, n'a pas procédé à sa ratification. Bien qu'elle ait, dans une certaine mesure, inspirée les mutations opérées sur le cadre légal relatif aux élections au Congo, la Charte elle-même, est peu promue dans le pays.

Section 02 : La Constitution.

La Constitution adoptée lors du référendum du 25 octobre 2015 puis promulguée le 6 novembre de la même année constitue le fondement de l'édifice juridique des élections en République du Congo. En consacrant le principe de souveraineté populaire comme le fondement du pouvoir politique (**article 5**), la Constitution condamne le coup d'Etat, l'exercice tyrannique du pouvoir et l'usage de la violence politique, sous toutes ses formes, comme moyen d'accession au pouvoir ou de sa conservation (**Cf. Préambule**). Le suffrage universel direct ou indirect, libre, égal ou secret (**article 6**) est le moyen par excellence d'exercice de souveraineté. En d'autres termes, les citoyens choisissent leurs représentants par le vote ou se prononcent sur un texte de loi ainsi que sur une quelconque question, qui leur serait posée. De même, l'accession au pouvoir n'est possible que par le vote et cela sans discrimination aucune. Ce qui laisse entendre que la loi garantit la parité et assure la promotion ainsi que la représentativité de la femme à toutes les fonctions politiques, électives et administratives (**article 17**).

Section 03 : Les lois et règlements.

En plus de la Constitution, il existe des lois accessoires dont la plus importante est la Loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale en République du Congo. Cette loi comporte les dispositions communes à toutes les élections : **élection présidentielle ; élections législatives ; élections locales ; élections sénatoriales ; le référendum.** Elle fixe aussi les conditions d'exercice du droit de suffrage dans le cadre de toutes ces élections, les conditions d'organisation des élections et détermine les différents modes de scrutins (**article 1^{er}**). Cette loi avait abrogé la Loi n° n° 001-92 du 12 janvier 1992 portant loi électorale en République du Congo.

Depuis l'adoption de cette loi, le cadre juridique des élections a été énormément revu en République du Congo. Plusieurs lois modificatives et complémentaires ont été adoptées par le Parlement. Ce sont : La loi n° 5-2007 du 25 mai 2007 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n°9-2001 du 10 décembre 2001 portant Loi électorale en République du Congo ; La Loi n° 9-2012 du 23 mai 2012 modifiant et complétant certaines dispositions des lois n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale et 5-2007 du 25 mai 2007 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant Loi électorale ; La Loi n° 40-2014 du 1^{er} septembre 2014 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 et des Loi n° 5-2007 du 25 mai 2007 et n° 9-2012 du 23 mai 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi électorale n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant Loi électorale en République du Congo ; La Loi n° 1-2016 du 23 janvier 2016 modifiant et complétant certaines dispositions des Lois n° 5-2007 du 25 mai 2007, n° 9-2012 du 23 mai 2012 et n° 40-2014 du 1^{er} septembre 2014 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi électorale ; La Loi n° 19-2017 du 12 mai 2017 modifiant et complétant les articles 7, 15 alinéas 2, 18, 18-1, 18-2, 19, 20, 20-1, 23, 54 alinéas 1 et 2, 58, 67 alinéas 4, 69, 72 alinéas 2, 79, 98, 100, 101, 102, 103, 150 de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 modifiée portant loi électorale ; La loi du 12 août 2020 autorisant le vote par anticipation des agents de la Force Publique, notamment les militaires, les gendarmes et les policiers. Cette loi dispose que les agents de la Force Publique doivent voter deux (02) jours avant la tenue du scrutin afin de leur permettre de mieux sécuriser les opérations de vote les jour même de l'élection. Elle dispose encore qu'une liste électorale spéciale sera établie concernant les agents de la Force Publique. Dans leur grande majorité, toutes ces lois sont les conséquences juridiques des différents dialogues⁷ politiques qui ont été organisés dans le pays sur les questions électorales.

Cependant, toutes les réformes du cadre juridique des élections n'ont pas permis l'amélioration de la gouvernance électorale. En effet, les progrès réalisés en cette matière n'excluent pas des régressions concernant certains

⁷ Sept dialogues politiques ont été organisés en République du Congo avec à l'ordre du jour les questions électorales. Ce sont : Brazzaville en 2009 ; Ewo en 2011 ; Dolisie en 2013 ; Ouesso en 2014 ; Sibiti en 2015 ; Ouesso en 2017 ; Madingou en 2020.

autres aspects de la gouvernance électorale, en particulier le rôle des médias, de la société civile et de la Force Publique.

Hormis ces lois, les principes constitutionnels en matière électorale sont aussi organisés et explicités par mesures réglementaires.

S'agissant des lois, l'on peut citer : La loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle et la loi autorisant le vote par anticipation des agents de la Force Publique adoptée au mois d'août 2020 par le Parlement.

Concernant les textes réglementaires, les plus importants sont : Le décret n° 2001-530 du 31 octobre 2001 portant création, attribution et organisation des commissions administratives de révision des listes électorales modifié et complété par les décrets n° 2008-407 du 9 octobre 2008 et 2012-26 du 6 février 2012 ; Le décret n° 2007-309 du 15 juin 2007 déterminant les modalités de l'observation nationale et internationale des élections ; Le décret n° 2016-34 du 1^{er} février 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI) ; Le décret n° 2016-35 du 1^{er} février 2016 déterminant les caractéristiques du bulletin unique ; Les décrets convoquant le corps électoral pour les premier et deuxième tour des élections présidentielle, législative et locale ; les arrêtés portant sur l'ouverture des candidatures et la campagne électorale ; les arrêtés portant nomination des membres des bureaux des Commissions locales d'organisation des élections ou fixant le nombre et l'implantation des bureaux de vote sur le territoire national.

Ce cadre juridique comporte des dispositions communes, qui sont en fait des règles générales applicables à toutes les élections. Ces règles ont trait à la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI), à la qualité d'électeur, à la campagne électorale, aux délégués des partis, des candidats et aux observateurs, au déroulement des opérations de vote, aux opérations de dépouillement et à la publication des résultats, ainsi qu'au découpage et au contentieux électoral.

Du point de vue de la consécration formelle des droits et libertés fondamentaux, ce cadre juridique comporte des dispositions favorables à l'exercice de ces derniers. Il offre, en outre, un champ propice à l'exercice des libertés politiques par les individus et les groupes associatifs. Mais ces principes souffrent encore criardement de leur faible application.

DEUXIEME PARTIE : LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU CADRE JURIDIQUE DES ELECTIONS.

L'analyse de ce cadre permet d'en identifier les forces et les faiblesses à plusieurs niveaux : la maîtrise du corps électoral ; le système électoral ; la représentativité de la femme dans les différents processus électoraux ; les instances chargées des questions électorales ; La cour constitutionnelle.

Section 1 : La maîtrise du corps électoral.

La crédibilité et la transparence d'une élection dépendent aussi de la connaissance exacte du nombre de personnes, devant y prendre part en tant qu'électrices ou électeurs. La loi n° 1-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale en République du Congo dispose, en son **article 5 : « sont électeurs, les congolais des deux sexes âgés de dix-huit (18) ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques »**. L'exercice du droit de vote dépend avant tout de l'inscription sur une liste électorale de la circonscription administrative où se trouve le domicile ou la résidence de l'électeur (**article 6**). Trois aspects importants constituent des gages de sécurité pour la maîtrise du corps électoral : l'inscription sur les listes électorales, la révision des listes électorales et la coordination des opérations de révision des listes électorales.

L'inscription sur les listes électorales : La loi électorale congolaise rend obligatoire l'inscription sur une liste électorale de toute personne en âge de voter : **« Nul ne peut refuser l'inscription sur les listes électorales » (article 8)**.

Cependant, elle n'admet pas l'inscription de certaines personnes : Les individus condamnés pour crime; Les condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée supérieure à six mois, assortie ou non d'une amende, pour vol, escroquerie, abus de confiance, délits punis des peines de vol, de l'escroquerie ou de l'abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires des deniers publics, faux témoignages, faux certificats, corruption et trafic d'influence ou attentat aux mœurs ; Les condamnés à plus de trois mois d'emprisonnement sans sursis, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à six mois avec sursis, pour délits autres que ceux énumérés à l'alinéa 2 ci-dessus, sous réserve des dispositions prévues à l'article précédent ; ceux qui sont à l'état de contumace ; Les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux de droit commun soit par des jugements rendus à l'étranger mais exécutoires au Congo ; Les citoyens congolais déchus de leurs droits civils et politiques (**article 9**).

Le fait qu'elle interdise l'inscription d'une personne sur plusieurs listes électorales (**article 11**) est une garantie quant à la fiabilité du fichier électoral, de la crédibilité et de la transparence du processus électoral.

Par contre, le vote de la loi autorisant le vote anticipé des agents de la Force Publique⁸ par le Parlement n'est pas de nature à rassurer l'opinion sur la maîtrise du corps électoral. En effet, cette loi dispose que les agents de la Force Publique (les militaires, les gendarmes et les policiers) voteront deux jours avant la tenue du scrutin ; ce qui leur offrirait la possibilité de mieux sécuriser les opérations de vote, les personnes et les biens le jour de l'élection. De plus, la loi prévoit qu'une liste électorale spéciale sera établie pour les agents de la Force Publique. A cause de cette loi, l'on peut craindre la tentation d'orienter le vote des agents de la Force Publique en faveur du pouvoir.

La révision des listes électorales : Pour ce faire, le recensement administratif demeure une opération importante en vue de déterminer les personnes en âge de voter et établir des listes électorales fiables. Bien que l'établissement des listes électorales puisse relever des autorités de chaque circonscription administrative ou de chaque mission diplomatique à l'étranger et que lesdites listes soient permanentes et fassent l'objet d'une révision annuelle (**article 7 de la loi électorale**), la mise en place des Commissions administratives de révision des listes électorales par le décret⁹ n° 2001-530 du 31 octobre 2001 atteste de la nécessité de fiabiliser le fichier électoral d'une part, et de parvenir à la maîtrise du corps électoral de façon consensuelle, d'autre part, compte tenu des contentieux électoraux irrésolus et le manque de confiance de l'opinion vis-à-vis du système chargé d'organiser les élections.

L'article 2 du décret n° 2008-407 du 9 octobre 2008 modifiant et complétant le décret n° 2001-530 du 31 octobre 2001 portant création, attributions et organisation des Commissions administratives de révision des listes électorales fixe bien les tâches desdites Commissions. En effet, elles sont chargées de :

- **Procéder d'office aux inscriptions, retranchements ou radiations de certaines catégories d'électeurs ;**
- **Statuer sur les demandes d'inscription, de modification, de retranchement ou de radiation qui leur sont soumises par les bureaux d'enregistrement ;**
- **Procéder à la répartition des électeurs par bureau et centre de vote ;**
- **Arrêter par procès-verbal suivant le modèle annexé au présent décret, la liste électorale de la circonscription ;**
- **Procéder à la correction d'erreurs matérielles éventuelles constatées sur l'identification des électeurs ;**
- **Coordonner et superviser les opérations de révision des listes électorales au sein de la circonscription administrative.**

Ce travail permet de supprimer de ces listes les personnes décédées ; d'insérer les nouvelles personnes ayant atteint la majorité politique ou électorale ; de réintégrer les personnes ayant changé de circonscriptions électorales. Pour bien mener ce travail, les Commissions administratives de

⁸ Cette loi a été adoptée au mois d'août 2020 par le Parlement.

⁹ Décret n° 2001-530 du 31 octobre 2001 portant création, attributions et organisation des Commissions administratives de révision des listes électorales.

révision des listes électorales disposent chacune, en fonction de l'étendue ou de l'importance démographique de la circonscription administrative, d'un ou de plusieurs bureaux d'enregistrement des demandes d'inscription, de modification, de retranchement ou de radiation (**article 1^{er}, alinéa 2**) et il revient en même temps à chacune d'elle, de prendre une délibération pour déterminer le nombre des bureaux d'enregistrement ainsi que leur ressort (**article 1^{er}, alinéa 3**). La multiplication des bureaux d'enregistrement dénote d'une politique de rapprochement de l'administration des populations, dans la mesure où ces bureaux d'enregistrement sont chargés, dans le ressort qui leur est affecté :

- De recevoir les demandes d'inscription, de modification, de retranchement ou de radiation ;
- De les soumettre pour examen à la commission administrative de révision des listes électorales (**article 1^{er}, alinéa 2**).

De plus, la question de la représentativité des différents acteurs au sein de ces Commissions permet de minimiser les risques de contestation de la fiabilité des listes électorales. En réglant cette question, le décret n° 2001-530 du 31 octobre 2001 et le décret n° 2008-407 du 9 octobre 2008 ont voulu que tout le processus de révision des listes électorales soit transparent et à l'abri d'éventuelles contestations ; ce qui demeure un gage sûr de la crédibilité du reste du processus électoral, c'est-à-dire le déroulement des opérations de vote le jour du scrutin, le dépouillement des bulletins de vote et surtout la publication et l'acceptation des résultats électoraux. En effet, en dehors des partis ou groupements politiques (toute obédience confondue), le décret n° 2001-540 du 31 octobre 2001 en son **article 4**, offre aux représentants de la société civile dont l'objet est en rapport avec les élections, pourvu qu'ils en fassent la demande, la possibilité de participer en qualité d'observateur aux travaux des commissions administratives de révision des listes électorales. Le décret n° 2008-407 du 9 octobre 2008 renforce davantage la composition desdites Commissions, notamment au niveau de leurs bureaux. L'administration, les partis politiques, la société civile y sont tous représentés comme le stipule l'**article 3 nouveau** du décret : **«Le bureau de chaque commission administrative de révision des listes électorales comprend :**

- **Un président, le sous-préfet ou l'administrateur-maire ;**
 - **Un vice-président, représentant les partis ou groupement politiques de la majorité ;**
 - **Un deuxième vice-président, représentants les partis ou groupements politiques de l'opposition ;**
 - **Un troisième vice-président, représentant la société civile ;**
 - **Un rapporteur, le secrétaire général du district ou de l'arrondissement;**
 - **Un secrétaire ;**
 - **Un trésorier, le percepteur du district ou le receveur de l'arrondissement.**
- Le représentant de la société civile doit appartenir à une organisation de**

promotion et de défense de la démocratie ou, dont l'objet est en rapport avec les élections ».

Par ailleurs, l'inscription sur les listes électorales et la révision des listes électorales souffrent des insuffisances sur le plan juridique. Beaucoup de textes règlementaires pris avant l'adoption de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale ne comportent de visa légal se référant à la Loi n°001-92 du 12 janvier 1992 portant loi électorale en République du Congo. Pourtant cette loi était toujours en vigueur. C'est en violation de cette loi qu'a été réalisé le recensement administratif en juillet 2001 d'une part, et ont été mises en place les Commissions administratives de révision des listes électorales, d'autre part. Cette situation témoigne de la volonté du gouvernement, de mettre les bases d'un fichier électoral taillé sur mesure.

La mise en place des Commissions administratives de révision des listes électorales : l'article 5 nouveau stipule qu'« un arrêté du ministre en charge des élections fixe le nombre des membres de la commission administrative de révision des listes électorales. Les membres des commissions administratives de révision des listes électorales sont nommés par arrêté du ministre en charge des élections ».

Malheureusement, le décret ne définit pas les critères sur la base desquels ces membres seront nommés dans la mesure où l'on y trouvera, notamment au niveau des bureaux desdites Commissions, non seulement les membres de l'administration, mais aussi les représentants des partis politiques et de la société civile.

13

Cette même observation demeure en ce qui concerne la mise en place des bureaux d'enregistrement des demandes d'inscription, de modification ou de radiation. **L'article 5 nouveau, alinéa 2**, précise en substance que **les membres des bureaux d'enregistrement sont désignés par le Président de la commission administrative de révision des listes électorales, après consultation du bureau. Il revient au Président de la Commission de révision des listes électorales, après consultation du bureau, demander au ministre en charge des élections de lui adjoindre un personnel supplémentaire.**

Le décret de nomination n'est pas suffisamment clair sur les critères de désignation. Dans ce cas, il n'est pas surprenant de constater une surreprésentation des membres de l'administration ou des personnes relevant de l'autorité de l'Etat au sein de ces bureaux. Hormis le secrétaire rapporteur dont l'origine n'est pas précisée par le décret, la provenance des autres membres est connue : Le président du bureau est un représentant de l'administration et, les autres membres sont choisis, notamment, parmi les chefs de quartiers ou de villages ou de blocs du ressort de la Commission administrative de révision des listes électorales. Toutes ces autorités locales sont nommées par les représentants de l'Etat, précisément le Préfet (pour les chefs de quartiers et de villages, les administrateurs-maires pour les chefs de

zones ou de blocs). Il n'est pas exclu que le personnel supplémentaire soit nommé dans l'administration. Dans ces conditions, la neutralité ou l'impartialité de ces bureaux peut être mise à l'épreuve du doute et de la suspicion.

La coordination des opérations de révision des listes électorales : Cette coordination incombe à la Commission Nationale d'Organisation des Elections (à l'époque CONEL et CNEI aujourd'hui) (**article 2, alinéa 2** du décret n° 2008-407 du 9 octobre 2008). Dans ce rôle, l'organe chargé d'organiser les élections assure le contrôle et le suivi des opérations de révision de listes électorales à travers ses délégués.

Cependant, bien que les bureaux d'enregistrement travaillent de manière itinérante, il existe un déficit dans la transmission des données jusqu'au niveau de la CNEI. Ainsi, **il n'existe pas une gestion centralisée du fichier électoral**. Les listes électorales de chaque circonscription sont en effet disponibles au niveau local, sans qu'il y ait pour autant un fichier électoral centralisé au niveau national. Un tel mode de gestion éclatée du fichier électoral ne contribue assurément pas à la transparence du processus d'enrôlement des électeurs et n'est pas de nature à apaiser les suspicions existant autour de la fiabilité du corps électoral. Cette absence de centralisation de la gestion du fichier électoral explique suffisamment l'incapacité des autorités électorales à fournir des données statistiques précises.

Section 2 : Le système électoral.

Un système électoral inclusif et transparent, permettant une représentation réelle et équitable constitue l'idéal des obligations internationales. L'analyse du système électoral en République du Congo permet de mettre en lumière certains aspects, qui sont envisagés comme des avancées, sans parfois en exclure les défaillances.

Les modes des scrutins : le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle est un atout. Ce mode de scrutin est utilisé dans les élections locales, c'est-à-dire les élections des conseillers municipaux et départementaux (**article 67 nouveau 1^{er}, réforme de 2016**). Il est utile de relever que la modification apportée à la loi électorale en 2017 donne des précisions concernant le vote des conseillers locaux (**article 67¹⁰, alinéa 4**).

Il est plus représentatif des partis, même les moins importants, aux Conseils locaux. Deux critères expliquent cette situation en ce qui concerne l'attribution des sièges : le quotient électoral et le système du plus fort reste pour attribuer les sièges restants (**article 68, loi électorale du 10 décembre 2001**).

¹⁰ Le vote des conseillers locaux se fait sur une liste des candidats présentés au niveau de chaque : -district pour les Conseils départementaux ; -arrondissement pour les Conseils municipaux ; -district et arrondissement pour le Conseil départemental et municipal de Brazzaville et de Pointe Noire ; - commune pour les Conseils municipaux des communes sans arrondissement.

De plus, en énonçant que la présentation des candidatures aux élections locales doit tenir compte de la représentativité des femmes, en respectant l'alternance rigoureuse au tiers supérieur, dans les communes d'autre part (**article 67, alinéa 5, réforme de 2016**), le législateur congolais a voulu mettre en lumière le genre, notamment la participation politique de la femme au niveau des instances de prise de décisions (**Cf. Section 05 : La représentativité de la femme dans le processus électoral**).

Mais le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle il souffre aussi d'une grande faiblesse : **La loi électorale ne prévoit pas de sanctions contre les partis, qui ne respectent pas cette disposition.**

Le bulletin unique de vote : C'est une réforme opérée par l'**article 1^{er}** de la loi électorale (**réforme de 2016**). Le décret n° 2016-35 du 1^{er} février 2016 détermine les caractéristiques du bulletin unique de vote pour la présidentielle du 20 mars 2016. Il dispose en son **article 7** : **« Les bulletins uniques de vote sont imprimés et regroupés par lots détachables de cent et présentés sous forme de carnet ».**

Le bulletin unique de vote devient un des outils de la transparence dans les élections. La multiplicité des bulletins de vote, jadis, comportait le risque de fraude électorale dans la mesure où il est arrivé des cas où les bulletins de vote n'étaient pas imprimés en nombre égal pour tous les candidats. Certains en avaient plus dans les bureaux de vote, d'autres moins sinon pas du tout.

La limitation du nombre d'électeurs par bureau de vote: Chaque bureau de vote ne peut pas compter plus de 1.500 électeurs (**article 82 nouveau, Réforme de 2016**). En prenant en ligne de compte un certain nombre de facteurs, cette disposition n'est pas de nature à faire évoluer le système électoral. Ces facteurs sont : les heures d'ouverture et le nombre de personnes composant le bureau de vote.

S'agissant des heures d'ouverture, l'**article 80 nouveau (Réforme de 2016)** stipule : **« Le scrutin est ouvert à 7 heures et clos à 17 heures. La clôture peut être retardée après concertation de la commission locale ou du bureau de vote en cas d'affluence d'électeurs, de troubles ayant motivé la suspension des opérations électorales ou lorsque le scrutin a commencé avec retard. Le scrutin ne dure qu'un jour ».**

Concernant la composition du bureau de vote, l'**article 83 nouveau (Réforme de 2016)** stipule : **« Chaque bureau de vote est composé ainsi qu'il suit :**

- **Un Président issu de l'administration ;**
- **Un 1^{er} Assesseur issu des partis ou groupements politiques de la majorité ;**
- **Un 2^{ème} Assesseur issu des partis ou groupements politiques de l'opposition ;**
- **Un 3^{ème} Assesseur issu des partis ou groupements politiques du centre ;**

- **Un 4^{ème} Assesseur issu de la société civile ;**
- **Un Secrétaire issu de l'Administration ».**

Il ressort de la lecture de ces trois dispositions que les six (06) membres de chaque bureau de vote auront à gérer 1.500 électeurs dans l'intervalle de 10 heures. Ce qui suppose que chaque électeur disposera de 24 secondes¹¹ pour exercer son droit de vote. Ceci est quasiment impossible dans la mesure où les **articles 93¹² nouveau et 93-1¹³ nouveau (réforme de 2016)** prévoient un certain nombre de formalités que les membres du bureau de vote et les électeurs sont tenus obligatoirement d'accomplir. Ces trois dispositions comportent le risque de mettre de la pression psychologique sur les membres du bureau de vote et sur les électeurs car soumis aux impératifs du temps. De même, elles portent en elles les germes d'une exclusion d'office d'une bonne partie des électeurs, qui ne pourront pas voter, même si on retardait d'une heure la fermeture du bureau de vote.

La réforme opérée en 2016, à partir de ces trois dispositions, n'a pas contribué à l'évolution de la loi électorale, notamment en ce qui concerne l'exercice du droit de vote. Le même problème existe depuis la loi n° 9-2001 du 9 décembre 2001 portant loi électorale en République du Congo. Cette loi en son **article 80** prévoyait **l'ouverture des bureaux de vote à 7 heures et leur fermeture à 18 heures** et en son **article 82** stipulait **que chaque bureau de vote ne pouvait compter plus de 1.000 électeurs**. Mêmes dans ces cas, il était difficile pour les six (06) membres des bureaux de vote (**article 83**) de gérer 1.000 électeurs en 11 heures de temps, et chaque électeur ne disposait que de 39 secondes pour accomplir toutes les formalités¹⁴ prévues aux **articles 93, 94 et 95** de ladite loi.

Le dépouillement des bulletins de vote et le décompte des voix : Selon **l'article 97 nouveau** de la loi électorale (**réforme de 2016**), **le dépouillement des bulletins de vote est public ; il est conduit sans désenfermer jusqu'à son achèvement dans le bureau de vote**. La transparence dans le dépouillement des bulletins tient au fait qu'il soit public. En effet, les citoyens sont autorisés à assister au dépouillement des bulletins de vote. La loi électorale va plus loin

¹¹ Si 1heure donne 3600 secondes, alors 10 heures donneront 36.000 secondes. En divisant 36.000 secondes sur 1.500 électeurs, il ressortira que 24 secondes seront imparties à chaque électeur pour exercer son droit de vote.

¹² Article 93 nouveau : Après son entrée dans le bureau de vote et après avoir prouvé son identité et fait constater son inscription sur la liste électorale, l'électeur prend le bulletin unique de vote et se rend dans l'isoloir pour y faire, à l'abri du public, le choix de son candidat. Après avoir coché dans la case réservée à côté du nom du candidat de son choix ou après y avoir apposé son index droit trempé dans de l'encre indélébile au cas où il ne sait ni lire ni écrire, l'électeur s'approche du président du bureau de vote, lui fait constater qu'il n'est porteur que d'un seul bulletin qu'il introduit lui-même dans l'urne.

¹³ Article 93-1 nouveau : Après avoir voté, l'électeur fait constater son vote par la signature ou l'apposition de son index droit sur la liste d'émargement en face de ses nom et prénom. Il trempe ensuite son index droit dans l'encre indélébile jusqu'à hauteur de l'ongle. Cette formalité est accomplie devant les membres du bureau de vote.

¹⁴ Ces formalités sont les mêmes que celles prévues par les articles 93 nouveau et 93-1 nouveau de la loi électorale (Réforme de 2016).

en reconnaissant au Président du bureau de vote le droit de choisir des scrutateurs parmi les électeurs présents, sachant lire et écrire¹⁵. Hormis le fait qu'il soit public, il y a aussi toutes les autres étapes du dépouillement¹⁶, qui montrent que tout le processus est transparent.

Le souci de transparence est aussi manifesté dans le décompte des voix. Pour ne pas entacher d'irrégularités les résultats du scrutin, **l'article 98 nouveau** de la loi électorale (**réforme de 2016**) exige que **certains bulletins uniques de vote ne soient pas considérés comme suffrages exprimés**. Il s'agit des : bulletins uniques collés, pliés et introduits dans l'urne ; bulletins uniques de vote comportant des mentions griffonnées ou déchirées ; bulletins uniques de vote entièrement ou partiellement barrés ; bulletins de vote non réglementaires ; bulletins uniques de vote pliés avec à l'intérieur, des objets étrangers au vote.

L'affichage des procès-verbaux des résultats provisoires du scrutin: la loi électorale en son **article 99 nouveau (réforme de 2016)** fait obligation au Président du bureau de vote, juste après le dépouillement et le décompte des voix de rendre publics les résultats (du bureau de vote) et de procéder immédiatement à l'affichage du procès-verbal des résultats provisoires devant le bureau de vote. Il est remis au représentant de chaque candidat présent dans le bureau de vote le formulaire des résultats du scrutin dûment signé de toutes les parties prenantes. Le fait que les résultats soient affichés permet aux citoyens de savoir lequel des candidats en lice a gagné dans le bureau de vote. Le fait que le représentant de chaque candidat puisse disposer du formulaire des résultats signés de toutes les parties y compris lui-même, a l'avantage de faire connaître à chacun des candidats ou aux partis politiques les résultats de l'élection. Ce qui réduit le risque de contestations et même des conflits armés consécutifs à la contestation des résultats électoraux.

Cependant, il convient de relever quelques faiblesses. Elles résident dans le processus de transmission des procès-verbaux des résultats à la Commission locale d'organisation des élections accompagnés des pièces suivantes : Les

¹⁵ Article 97-1 nouveau (Réforme de 2016) : « ...les membres du bureau de vote effectuent le dépouillement des votes et le décompte des voix. Ils sont assistés par des scrutateurs choisis par le président du bureau de vote parmi les électeurs présents, sachant lire et écrire ... ».

¹⁶ Article 97-1 : « Le dépouillement du scrutin se déroule de la manière suivante :

- l'urne est ouverte et le nombre des bulletins uniques de vote est vérifié par le bureau de vote. Si ce nombre est supérieur à celui des émargements sur la liste, mention en est faite au procès-verbal ;
- les membres du bureau de vote effectuent le dépouillement des votes et le décompte des voix. Ils sont assistés par des scrutateurs choisis par le président du bureau de vote parmi les électeurs présents, sachant lire et écrire ;
- le dépouillement s'effectue sur une table unique ou sur plusieurs tables entre lesquelles le président répartit les bulletins uniques de vote ;
- à chaque table, l'un des scrutateurs déroule le bulletin unique de vote et le passe, déplié, à un autre scrutateur. Celui-ci lit, à haute voix, les indications portées sur le bulletin unique de vote, relevées par deux scrutateurs, au moins, sur les feuilles préparées à cet effet ;
- les tables sur lesquelles se fait le dépouillement du scrutin sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler aux alentours ».

bulletins uniques de vote annulés ; une feuille de dépouillement des votes dûment arrêtés ; les observations du bureau de vote relatives au déroulement du scrutin. En effet, la loi électorale ne comporte aucune disposition garantissant la transparence dans le processus de transmission des procès-verbaux des résultats et documents annexes, mais aussi dans le processus de compilation des résultats électoraux. Il existe un risque certain que ces pièces soient changées et que les résultats compilés ne soient pas ceux qui sont issus des bureaux de vote. Les échéances électorales du passé sont émaillées de beaucoup d'exemples où les candidats n'ont pas pu faire le lien entre les résultats dont ils disposaient et ceux qui ont été proclamés.

C'est pourquoi il est souhaitable que tout le processus de dépouillement des bulletins uniques de vote, de décompte des voix, de signature des procès-verbaux et de leur transmission à la Commission locale d'organisation des élections et la compilation des résultats électoraux soient digitalisés, numérisés ou informatisés.

Le rabaissement de l'âge pour être candidat à une élection : Concernant l'élection présidentielle, les **articles 66** de la Constitution du 6 novembre 2015 et **47 nouveau** de la loi électorale (**réforme du 23 mai 2016**) fixent à 30 ans révolus l'âge pour faire acte de candidature, à la date du dépôt de la candidature. Ce qui peut être perçu comme une évolution par rapport à la Constitution du 20 janvier 2002 (**article 58**) et la loi électorale du 10 décembre 2001 (**article 47**), qui fixent l'âge à 40 ans au moins et 70 ans au plus, à la date du dépôt de la candidature. De même pour les législatives, l'âge pour être député a été ramené à 18 ans (**article 55 nouveau de la loi électorale, réforme de 2016**) au lieu de 25 ans (**article 55, loi électorale 2001**). Le même âge est requis pour être candidat à une élection locale (**article 67 nouveau, réforme de 2016**).

Ces dispositions législatives affirment davantage le droit constitutionnel d'être éligible d'une part, permettent à la jeunesse de s'exprimer sur l'arène politique d'autre part, et comportent, par conséquent, l'avantage d'un renouvellement de la classe politique et de la construction d'une citoyenneté active.

Par contre, le rabaissement de l'âge se heurte à des contraintes financières auxquelles beaucoup de jeunes candidats ne peuvent pas faire face. Les montants à payer au titre de cautionnement pour chaque élection sont exorbitants comme le montre le tableau ci-dessous :

Type d'élections	Cautionnement et dispositions législatives	
	Montant en vigueur depuis 2016	Montant antérieur à 2016
Election	25.000.000 FCFA, article 48	5.000.000 FCFA, article 48,

présidentielle ¹⁷	nouveau, loi électorale 2016	loi électorale 2001
Elections législatives	1.500.000 FCFA, article 62 nouveau, loi électorale 2016	100.000 FCFA, article 62, loi électorale 2001
Elections locales	500.000 FCFA, article 67 nouveau, loi électorale 2016	Aucun cautionnement fixé par la loi.

Dans un pays où plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, avec un taux de chômage des jeunes très élevé, il n'est pas possible pour un jeune de 18 à 30 ans de disposer de la somme de 25.000.000 ou 1.500.000 FCFA de cautionnement non remboursable. L'expérience professionnelle de huit (08) ans reste également un frein pour beaucoup de jeunes, dans un environnement de chômage exacerbé. Ces montants dissuadent beaucoup de citoyens porteurs parfois de bonnes idées, mais ne peuvent se présenter à une quelconque élection par manque de moyens financiers.

Les dispositions de la loi électorale instituent une discrimination entre les candidats les plus nantis et les moins nantis. Elles portent atteinte au droit d'être éligible reconnu par la Constitution à tous les citoyens, viole le principe de l'équité nécessaire pour une élection juste et honnête. Elles limitent aussi la liberté d'expression ou de pensée de beaucoup d'élus au Parlement, qui s'estiment redevables de leurs formations politiques, lesquelles les auront soutenus financièrement pendant la campagne électorale. Ils sont tenus de respecter à la lettre les consignes du parti même lorsque celles-ci sont contraires à l'intérêt général ou national. Dans ces conditions, le député n'est plus le représentant de la nation, mais plutôt le représentant du parti. De telles dispositions ruinent la démocratie.

La suppression de la clause de résidence ininterrompue : Jadis, prévue par **les articles 47** de la loi électorale (10 décembre 2001) et **58** de la Constitution du 20 janvier 2002, la suppression de la clause ininterrompue témoigne d'une évolution du cadre juridique relatif aux élections en général, et de l'élection présidentielle, en particulier. Cette réforme a été opérée par les **articles 47 nouveau** de la loi électorale (**réforme de 2016**) et **66 de la Constitution du 6 novembre 2015**. Elle fait du processus électoral, un processus tout à fait inclusif.

Le découpage électoral : il est défini comme le mécanisme par lequel le territoire est subdivisé en circonscriptions électorales, destinées à favoriser l'expression des citoyens par le vote. Tel qu'il a été opéré, le découpage électoral demeure l'une des plus importantes faiblesses du système électoral en République du Congo. En effet, la Loi n° 19-2017 du 12 mai 2017, fixe à 151,

¹⁷ Article 75 : Les candidats à l'élection du Président de la République ayant obtenu au moins dix pour cent (10%) des suffrages exprimés ont droit au remboursement des frais et dépenses de campagne. La loi fixe le plafond autorisé pour le remboursement des frais et dépenses de campagne. Cf. **Constitution du 6 novembre 2015**.

au lieu de 139 (comme avant), le nombre de sièges à l'Assemblée Nationale (**article 54 nouveau**).

Cependant, la loi ne comporte aucune disposition déterminant les critères sur la base desquels le nombre des sièges par circonscription électorale ont été fixés. En d'autres termes, l'on ignore si le législateur s'était basé sur le critère démographique en tenant compte de la densité de la population ou bien sur la superficie des départements ou des localités. Le manque de critères objectifs a pour conséquence immédiate les inégalités dans la représentativité des populations à l'Assemblée Nationale. L'on observe plusieurs cas de figure de ces inégalités :

- Des circonscriptions plus peuplées sont sous-représentées à l'Assemblée Nationale que les circonscriptions les moins peuplées. C'est le cas dans la ville de Brazzaville¹⁸. L'arrondissement n° 6 Talangaï compte six (05) députés pour 500.000 habitants tandis l'arrondissement n° 5 Ouenzé compte quatre (04) députés pour 162.000 habitants. A Pointe Noire, l'arrondissement n° 6 Ngoyo avec environ quatorze (14) Comités de Quartiers (CQ) ne dispose que d'un seul député, tandis que d'autres arrondissements moins peuplés que lui disposent de plus d'un député.
- Des circonscriptions ayant à peu près le même nombre d'habitants n'ont pas le même nombre des députés à l'Assemblée Nationale. A Brazzaville, avec 101.000 habitants, l'arrondissement n° 3 Poto-Poto compte trois (03) députés, tandis qu'avec 100.000 habitants, l'arrondissement n° 8 Madibou n'a n'en qu'un seul.
- De grandes disparités existent entre certaines localités de la partie septentrionale du pays et celles de la partie méridionale. En effet, la Commune de Nkayi située dans le Sud (Département de la Bouenza) et qui compte près de 80.000 habitants, compte deux (02) députés à l'Assemblée Nationale au même titre que la localité d'Ollombo qui n'a que 2.000 habitants.

Toutes ces inégalités, en plus de graves frustrations entretenues, conduisent certains observateurs et acteurs de la scène politique congolaise à certifier que le découpage électoral est clairement et ostensiblement plus favorable aux partis de la majorité que de l'opposition. Un nouveau découpage est nécessaire pour corriger ces injustices en fixant des critères clairs et objectifs, qui tiennent compte de l'élément démographique, pour fixer le nombre de sièges à pourvoir à l'Assemblée Nationale.

Section 3 : Les instances chargées des questions électorales.

La loi électorale en son chapitre III consacre un partage de compétences entre le gouvernement et la Commission Nationale Electorale Indépendante (CNEI). **L'article 15 nouveau** de la loi électorale (**révision du 23 janvier 2016**) stipule : **« les opérations relatives à la préparation des élections relèvent de la**

¹⁸ Pour Brazzaville, les chiffres rapportés dans le paragraphe « Découpage électoral » ont pour source : site officiel de la commune de Brazzaville/Source pour le nombre de circonscriptions ou députés : lesechos-congobrazza.com

compétence conjointe du Ministre chargé des élections et de la Commission Nationale Electorale Indépendante qui en assure, en particulier, le suivi et le contrôle ».

En matière électorale, le Ministre de l'Intérieur est assisté par la Direction Générale des Affaires Electorales (DGAE) dont les attributions et l'organisation sont fixées par le Décret n° 2018-88 du 5 mars 2018. En son **article 1^{er}, alinéa 2**, ce décret fixe les attributions de la DGAE comme suit :

Veiller à l'exécution et au bon déroulement des opérations électorales ; élaborer les textes relatifs aux élections ; suivre, en relation avec les autres administrations compétentes, le déroulement des opérations du recensement administratif ; veiller à l'établissement et à la révision des listes électorales ; préparer et exécuter le budget relatif à la préparation des élections ; veiller à la formation du personnel de la direction générale ; analyser la carte électorale ; assurer, de concert avec la Commission Nationale Électorale Indépendante, la distribution des cartes d'électeurs ; vérifier et afficher, de concert avec la Commission Nationale Électorale Indépendante, les listes électorales devant chaque bureau de vote ; concevoir et mettre en œuvre, de concert avec la Commission Nationale Électorale Indépendante, une campagne d'éducation civique et morale des populations sur les élections ; veiller à la conservation des archives électorales.

- Au stade des actes préparatoires accomplis de concert avec l'administration : **de proposer à l'administration toutes mesures susceptibles de contribuer à la bonne tenue des élections ; d'en assurer le suivi et le contrôle.**
- Au stade de l'organisation du scrutin : **d'assurer, de concert avec l'administration, la distribution des cartes d'électeurs ; d'organiser les différents scrutins ; de veiller à la régularité des opérations de campagne électorale et de faire aux candidats toute injonction utile au bon déroulement de celle-ci ; d'assurer la formation des membres des bureaux de vote et des autres personnels électoraux ; de vérifier et d'afficher, de concert avec l'administration, les listes électorales devant chaque bureau de vote ; de concevoir et de mettre en œuvre, de concert avec l'administration, une campagne d'éducation civique et morale des populations sur les élections ; d'exécuter et d'assurer le suivi de toutes les opérations de vote, de dépouillement et d'affichage des résultats ; de centraliser les résultats électoraux transmis par les commissions locales ; de proposer à l'administration toutes mesures susceptibles de contribuer à la bonne tenue des scrutins ; de transmettre, pour proclamation, les résultats électoraux au ministre chargé des élections et, le cas échéant, à la Cour constitutionnelle (article 17 nouveau de la loi électorale, révision du 23 janvier 2016).**

Au regard de cette répartition des compétences entre les deux instances, l'on peut relever qu'il existe des missions conjointes aux deux institutions.

Cependant, la lecture des **articles 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2** du Décret n°2018-88 du 5 mars 2018 et **17 nouveau** de la loi électorale, amène à constater une forte prépondérance de la Direction Générale des Affaires Electorales sur la CNEI en termes de gestion, d'organisation du processus électoral. **En d'autres termes, la charge des actes préparatoires des élections est exclusive à la DGAE alors qu'il aurait fallu que la CNEI soit impliquée activement dans l'accomplissement de ces actes au lieu de limiter son rôle à un simple suivi ou contrôle.** La CNEI n'a pas véritablement le pouvoir d'organiser les élections au Congo-Brazzaville ; ce qui ne pourrait surprendre l'opinion sur son incapacité à fournir les données statistiques, notamment en ce qui concerne la maîtrise du corps électoral. C'est le Gouvernement qui les organise ; ce qui le place d'ailleurs (dans le contexte politique de ces 20 dernières décennies) dans la posture de Juge et Parti.

Alors, il est important de relever que la Commission Nationale Electorale Indépendante n'a pas l'exclusivité sur la mise en œuvre de tout le processus électoral à cause des immixtions de l'administration. La prépondérance de l'Administration sur ladite Commission relance le débat sur le caractère indépendant ou non de la CNEI.

S'agissant de sa composition, **l'article 18** de la loi électorale (Loi n° 19-2017 du 12 mai 2017) dispose : **« La commission nationale électorale indépendante est composée de façon égale par des représentants de l'Etat, des partis de la majorité, de l'opposition, du centre et de la société civile dont l'objet est en rapport avec les élections ainsi que les personnalités reconnues pour leur attachement à la paix et à la concorde nationale »**. La représentation paritaire ainsi consacrée se fait remarquer au niveau du bureau de la coordination de la Commission Nationale Electorale Indépendante en ce qui concerne la répartition des postes. A ce propos, **l'article 20, alinéa 2** de cette même loi électorale stipule : **« Le bureau de la coordination de la commission nationale électorale indépendante comprend :**

Au regard de cette répartition des compétences entre les deux instances, l'on peut relever qu'il existe des missions conjointes aux deux institutions. Cependant, la lecture des **articles 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2** du Décret n°2018-88 du 5 mars 2018 et **17 nouveau** de la loi électorale, amène à constater une forte prépondérance de la Direction Générale des Affaires Electorales sur la CNEI en termes de gestion, d'organisation du processus électoral. **En d'autres termes, la charge des actes préparatoires des élections est exclusive à la DGAE alors qu'il aurait fallu que la CNEI soit impliquée activement dans l'accomplissement de ces actes au lieu de limiter son rôle à un simple suivi ou contrôle.** La CNEI n'a pas véritablement le pouvoir d'organiser les élections au Congo-Brazzaville ; ce qui ne pourrait surprendre l'opinion sur son incapacité à fournir les données statistiques, notamment en ce qui concerne la maîtrise du corps électoral. C'est le Gouvernement qui les organise ; ce qui le place d'ailleurs (dans le contexte politique de ces 20 dernières décennies) dans la posture de Juge et Parti.

Alors, il est important de relever que la Commission Nationale Electorale Indépendante n'a pas l'exclusivité sur la mise en œuvre de tout le processus électoral à cause des immixtions de l'administration. La prépondérance de l'Administration sur ladite Commission relance le débat sur le caractère indépendant ou non de la CNEI.

S'agissant de sa composition, l'**article 18** de la loi électorale (Loi n° 19-2017 du 12 mai 2017) dispose : **« La commission nationale électorale indépendante est composée de façon égale par des représentants de l'Etat, des partis de la majorité, de l'opposition, du centre et de la société civile dont l'objet est en rapport avec les élections ainsi que les personnalités reconnues pour leur attachement à la paix et à la concorde nationale »**. La représentation paritaire ainsi consacrée se fait remarquer au niveau du bureau de la coordination de la Commission Nationale Electorale Indépendante en ce qui concerne la répartition des postes. A ce propos, l'**article 20, alinéa 2** de cette même loi électorale stipule : **« Le bureau de la coordination de la commission nationale électorale indépendante comprend :**

- **Un président ;**
- **Quatre vice-présidents proposés respectivement par les partis politiques de la majorité, de l'opposition, du centre et par la société civile dont l'objet est en rapport avec les élections, à raison de trois propositions par poste à pourvoir ;**
- **Le président du comité technique ;**
- **Le président du comité de suivi et de contrôle ;**
- **Un rapporteur général ;**
- **Un trésorier général ».**

Cependant, si théoriquement, cette composition semble manifester une évolution au point de considérer la CNEI comme un organe transparent et impartial, il s'impose tout de même de noter quelques déséquilibres importants à savoir :

- **La surreprésentation de l'Etat dans la mise en œuvre du processus électoral.** En d'autres termes, non seulement l'Etat est représenté à travers la Direction Générale des Affaires Electorales (DGAE), il est encore présent au sein de la Commission Nationale Electorale Indépendante. Cette surreprésentation est nuisible à l'indépendance de la CNEI.
- **Le mode de désignation des membres de la CNEI : L'article 18-2** de la loi électorale stipule : **« l'organisation et le fonctionnement de la commission nationale électorale indépendante ainsi que les modalités de désignation des membres sont fixées par voie réglementaire »**. Bien que les partis politiques de toute obédience confondue ainsi que la société civile proposent des représentants, cela n'empêche que tous les membres de la CNEI soient nommés par décret. Dans la pratique, de nombreux acteurs soulignent le manque de légitimité de certains membres qui la

composent, et la forte présence au niveau central des personnes favorables ou très proches de la majorité au pouvoir.

- Il est aussi à noter **une faible implication des femmes dans ces instances** chargées des questions électorales, notamment au niveau de la CNEI mais aussi de la DGAE. **Cf. Section 05.**

Section 4 : la Cour constitutionnelle.

C'est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle (**articles 175 de la Constitution et 1^{er} de la loi n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle**). Outre son rôle de juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux, elle intervient également dans le processus électoral en sa double qualité de contrôleur puis de juge.

- En sa qualité de contrôleur, la Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du Président de la République et des opérations du référendum (**article 176 de la Constitution**).
- En sa qualité de Juge, la Cour constitutionnelle examine les recours relatifs à la contestation des candidatures. C'est elle qui valide ou invalide les candidatures, qu'il s'agisse de l'élection présidentielle ou des élections législatives et sénatoriales. Elle est juge du contentieux électoral dès lors qu'elle examine les réclamations ou recours en contestation des résultats électoraux d'une part, et proclament les résultats définitifs de l'élection présidentielle et du référendum (**articles 176 et 177 de la Constitution**), d'autre part. Mais, elle n'intervient pas dans les autres processus électoraux, lesquels relèvent de la compétence des juridictions ordinaires (**article 177 de la Constitution**).

Toutefois beaucoup de questions restent en suspens quant à l'indépendance de la Cour constitutionnelle. Ainsi, quatre (04) aspects méritent d'être examinés à savoir : La composition de la Cour constitutionnelle ; l'indépendance au regard de la durée du mandat ; l'indépendance relative à l'autorité des décisions ; l'indépendance en termes d'implication des femmes.

L'indépendance du point de vue de la composition de la Cour constitutionnelle : il convient de se référer aux **articles 182** de la Constitution, **4** de la Loi n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle et **2** du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle pour connaître la composition de cette Cour. En effet, aux termes de tous ces articles, la Cour constitutionnelle est composée de neuf (09) membres dont trois (03) sont nommés par le Président de la République, deux (02) par le Président du Sénat, deux (02) par le Président de l'Assemblée nationale, deux (02) par le Président de la Cour suprême parmi les membres

de cette juridiction. Néanmoins, parmi les membres nommés par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale, un au moins doit jouir d'une expérience dans le domaine du Droit (**article 4 de la Loi n° 28-2018 du 7 août 2018**).

L'obligation faite aux membres de la Cour appartenant à des partis politiques et associations ou à des syndicats de démissionner avant la prise de leurs fonctions (**article 12 de la loi n° 28-2018 du 7 août 2018**) reconforte théoriquement l'indépendance de cet organe.

Mais le mode de désignation (car les membres de la Cour proviennent de quatre sources différentes) des membres de la Cour constitutionnelle comporte le risque d'inféodation de la Cour constitutionnelle au pouvoir exécutif (incarné par le Président de la République), au pouvoir législatif (représenté par les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale) et même au pouvoir judiciaire (représenté par le Président de la Cour suprême).

Ainsi, beaucoup d'acteurs remettent en cause l'indépendance, la légitimité et l'impartialité des membres de la Cour constitutionnelle. Dans un contexte politique où l'exécutif, le Parlement sont dominés exclusivement par la majorité au pouvoir d'une part, et que le Président de la Cour suprême soit lui-même nommé par le Président de la République d'autre part, fait que la Cour constitutionnelle actuelle ne requière pas la confiance d'une grande partie du public et des partis de l'opposition. Elle reste dominée par les membres ou anciens membres du parti au pouvoir. Seules des élections crédibles du Président de la République et des membres du Parlement auraient pu garantir une objectivité et une transparence dans le mode de désignation des membres de la Cour, de préférence au moyen des élections par le Parlement réuni en Congrès.

L'indépendance au regard de la durée du mandat : le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de quatre (4) ans renouvelables deux fois (**article 186 de la Constitution**) et, ce renouvellement a lieu trente (30) jours avant le terme dudit mandat (**article 16 de la Loi n° 28-2018 du 7 août 2018**).

La limitation à deux (02) du nombre de mandats des membres de la Cour constitutionnelle, selon certains observateurs, constitue une régression par rapport à la Loi n° 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle. D'après cette loi, qui a été abrogée par la Loi n° 28-2018 du 7 août 2018, la durée du mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de neuf (9) ans renouvelable (**article 11**) et que la Cour constitutionnelle se renouvelle par tiers tous les trois ans (**article 12**). La durée du mandat relativement longue de neuf (9) ans, et son renouvellement plus d'une fois, sans aucune limitation de sa fréquence, garantissent l'indépendance de la Cour constitutionnelle dont les membres ne sont pas préoccupés par le souci de leur remplacement. Ce qui n'est pas le cas actuellement suite à une durée relativement courte du mandat desdits

membres. Cela comporte le risque de les exposer aux manipulations de ceux qui les ont nommés, surtout lorsque les enjeux politiques sont importants.

L'indépendance relative à l'autorité des décisions : Les **articles 181, alinéa 2** de la Constitution et **26, alinéa 2** de la loi n° 28-2018 du 7 août 2018 posent : **« Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers »**. L'on peut conclure que le fait que les décisions de la Cour constitutionnelle soient susceptibles d'aucun recours et s'imposent à toutes les institutions et aux particuliers renforce l'indépendance de cette institution.

Cependant, il importe de relever que les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus à la majorité des membres présents et votants. En cas de partage égal des voix, celle du Président est prépondérante (**article 25 de la Loi n° 28-2018 du 7 août 2018**). Les noms des membres présents apparaissent à la fin des décisions, lesquelles sont rendues publiques et notifiées aux différentes parties.

Malheureusement, la Cour constitutionnelle n'admet pas les opinions dissidentes ou séparées et les résultats des votes ne sont pas publics. Pour certains observateurs, l'acceptation des opinions dissidentes ou séparées serait un gage de transparence et de vérité dans les décisions qui sont prises. D'autres pensent tout simplement que cet état de choses relèverait purement et simplement d'une interprétation erronée des dispositions des **articles 32 et 33** (du Règlement Intérieur de la Cour constitutionnelle du 9 janvier 2019) sur l'obligation de réserve qui incombe aux membres de la Cour constitutionnelle¹⁹. D'autres encore comprennent l'inacceptation des opinions dissidentes ou séparées comme un respect strict par le membre du serment qu'il a prêté avant son entrée en fonction (**article 6, Loi n° 28-2018 du 7 août 2018**). Dans la réalité, la proscription faite aux membres de la Cour constitutionnelle de ne prendre aucune position publique et de ne donner aucune conclusion sur les questions dont

l'institution est compétente ne manifeste plus l'intention du législateur de rechercher la garantie de l'indépendance de la Cour.

L'on peut aussi ajouter que l'obligation de réserve peut être, dans une certaine mesure, contrariée par les dispositions de l'article 11, alinéa 1^{er} (Loi n° 28-2018 du 7 août 2018) qui stipule : **« Un membre de la Cour constitutionnelle ne peut être ni poursuivi, ni recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis dans l'exercice de ses fonctions »**. A la lumière de

¹⁹ Les membres de la Cour constitutionnelle ont pour obligation générale de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions. Cf. article 32.

Les membres de la Cour constitutionnelle s'interdisent, en particulier, pendant la durée de leurs fonctions : de prendre une quelconque position publique ou de donner des opinions sur des questions ayant ou étant susceptibles de faire l'objet de décision ou avis de la Cour. Cf. article 33, 1^{er} tiret.

cette disposition, il appartient aux membres de la Cour de s'armer davantage de courage pour renforcer leur indépendance. Les seuls cas pour lesquels ils sont justiciables devant la haute cour de justice se résument aux actes qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (**article 11, alinéa 2, Loi n° 28-2018 du 7 août 2018**).

L'indépendance en termes d'implication des femmes : Le cadre juridique en vigueur concernant la Cour constitutionnelle n'encourage pas la représentativité des femmes au sein de cette institution. **Cf. Section 6.**

Section 5 : L'implication de la femme dans le processus électoral

L'implication de la femme doit être examinée au regard du système électoral, mais aussi du point de vue de sa représentativité au sein des organes intervenant dans le processus électoral.

La représentativité de la femme est mitigée au regard du système électoral :

Le système électoral congolais est paradoxal en ce qui concerne la promotion des candidatures féminines aux différentes élections. Certaines dispositions de la loi électorale encouragent la représentativité de la femme aux différentes instances de prise de décisions. Mais cela est aussi fonction du mode de scrutin qui est utilisé.

Concernant le scrutin de liste à la représentation proportionnelle, la loi électorale fixe un quota de 30% pour chaque liste. Ce principe est affirmé par **l'article 67 nouveau, alinéa 5 (réforme de 2016) : « La présentation des candidatures aux élections locales doit tenir compte de la représentativité des femmes à raison de 30% au moins pour chaque liste, d'une part, et du positionnement des femmes, en respectant l'alternance rigoureuse au tiers supérieur, dans les communes d'autre part ».**

Comparativement à la loi électorale de 2014²⁰, la réforme de 2016 va plus loin en matière de représentativité de la femme. En effet, en plus du quota de 30%, elle offre aux femmes plus de chances d'être élues en garantissant leur meilleur positionnement sur les listes des partis. Ces évolutions permanentes de la loi électorale ont permis une représentation relativement importante des femmes. Pour illustration, le taux de représentativité des femmes dans les Conseils départementaux et municipaux est passé de 15,69% en 2014 à 22,02% en 2017.

Malheureusement, comme cela a été déjà relevé (**Section 02 : le système électoral, le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle**), la loi électorale comporte une grande faiblesse concernant la participation des

²⁰ Article 67 nouveau, alinéa 1^{er} et 3 : « Les conseillers locaux sont élus pour une durée de cinq ans au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel...La présentation des candidatures aux élections locales doit tenir compte de la représentativité des femmes à raison de 30% au moins pour chaque liste de candidats ». Il convient de relever que cet article de la Loi n° 40-2014 du 1^{er} septembre 2014 modifiait les dispositions de l'article 67 nouveau de la Loi n° 5-2007 du 25 mai 2007 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001. En effet, l'article 67 nouveau de cette loi, fixait à 20% la représentativité des femmes à 20% au moins.

femmes aux élections locales : l'absence de sanctions contre les partis, qui ne respectent pas le quota de 30%. Ainsi, le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle considéré comme le principal moyen d'accès des femmes en politique devient illusoire.

Dans d'autres types de scrutin, la loi électorale congolaise ne comporte aucune disposition, qui encourage les candidatures féminines. C'est le cas des scrutins uninominaux majoritaires à deux tours. En effet, le scrutin majoritaire à deux tours pour les législatives handicape la représentativité des femmes²¹. Les investitures des candidats à la députation sont décidées sur des bases subjectives exposant les femmes à l'arbitraire. Très souvent, l'on s'en tient à la popularité des candidats dans les contrées dont ils sont originaires. La loi électorale aurait pu introduire le système de quota pour permettre une représentativité assez importante des femmes à l'Assemblée nationale²². Quelques chiffres rapportés dans le tableau ci-dessous attestent de la faible représentativité des femmes concernant les élections législatives de 2002 à 2017 :

Années	Candidates	Elues	Sièges	Pourcentage
2002	102	12	137	9,30%
2007	102	10	137	7,29%
2012	139	13	151	9,35%
2017	Plus de 1.500	17	151	Environ 11,25%

Ce vide juridique profite aux partis politiques, qui mettent en place des pratiques encourageant très peu l'engagement des femmes. Quelques exemples peuvent être cités dans ce cas : les règlements intérieurs de plusieurs partis politiques ne comportent aucune mesure favorable, qui encourage la représentation des femmes aux instances dirigeantes des partis politiques ; les sections des femmes au sein des partis existent mais demeurent faibles et leurs activités ne sont pas centrées sur la formation des femmes.

²¹ Par rapport à la plupart des autres pays de la région, le Congo accuse donc un retard assez sensible en ce qui concerne la représentation des femmes aux postes électifs et de décision.

A titre comparatif, le Burundi avait introduit en 2005 un article en ce sens dans la constitution. Les élections des députés se déroulent suivant le scrutin des listes³³ bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme. Aujourd'hui, le Burundi occupe la 27ème place au classement mondial de l'Union interparlementaire avec 36,5% de femmes à l'assemblée élue et 41% au sénat³⁴.

²² Pour la composition de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Rwanda a opté pour un système de quotas. L'article 75 alinéas 4 de la Constitution stipule : « *Au moins trente pour cent (30%) des députés doivent être de sexe féminin* » et l'article 80 alinéas 5 stipule : « *au moins trente pourcent (30%) des sénateurs élus et des sénateurs nommés doivent être de sexe féminin* ». Le Rwanda occupe la première place mondiale en matière de représentation des femmes avec 63,8% à l'Assemblée élue et 38,5% au Sénat.

Hormis l'absence de sanction (relevée dans l'inobservation du quota de 30% concernant les élections locales), mais aussi de toute disposition encourageant les candidatures féminines aux élections législatives, il existe d'autres écueils non négligeables : l'absence d'une loi sur la parité homme-femme, et le manque de l'égalité des chances entre les candidats de sexe féminin et ceux de sexe masculin. Au-delà, il y a aussi d'autres facteurs liés directement ou indirectement à la femme.

- S'agissant de la parité homme-femme, il demeure à ce stade un principe constitutionnel général bien qu'il soit prévu par **l'article 17** de la Constitution du 6 novembre 2015. La nécessité d'une loi sur l'application de la parité entre l'homme et la femme s'impose. Cette loi aura le mérite de définir la parité. Ce qui n'est pas le cas dans la Constitution de 2015.
- Quant à l'égalité des chances, l'aspect financier est souvent cité par les femmes politiques et élues comme un obstacle majeur car la campagne électorale est coûteuse et le parti n'assumant qu'une partie des charges y afférentes. Les montants à verser à titre de cautionnement sont exorbitants. Ils découragent les candidatures féminines aux élections, de tels montants étant inaccessibles à de nombreuses femmes²³. Le tableau ci-dessous montre la faible participation des femmes aux élections locales de 2008 et 2014 :

Années	Nombre total de candidats (hommes et femmes)	Nombre de femmes	Pourcentage
2008	12 154	2 381	19,59%
2014	14 302	4 672	32,67%

Cette faible participation impacte grandement la représentativité aux niveaux des Conseils départementaux et municipaux. Le tableau ci-dessous est illustratif de la faible présence des femmes dans dix Conseils départementaux et municipaux, à l'issue des élections locales de 2014 :

²³ Les statistiques disponibles confirment que la pauvreté au Congo est féminine. L'analyse de la situation des enfants et des femmes conduite par UNICEF en 2013 constate que les femmes sont « davantage privées que les hommes sur tous les plans, à l'exception de la santé. C'est dans les domaines de l'éducation, de l'enclavement et de l'accès à l'emploi que les disparités hommes-femmes sont les plus grandes » Rapport disponible :

De même, Les résultats d'une enquête auprès des ménages (ECOM) conduite en 2011 montrent également que le niveau de pauvreté est plus important lorsque le chef de ménage est une femme. Cf. même rapport.

Départements	Nombre total des Conseillers	Nombre de femmes élues
Kouilou	45	08
Niari	61	05
Bouenza	61	02
Lékoumou	47	04
Pool	61	11
Plateaux	61	13
Cuvette	57	17
Cuvette-Ouest	55	08
Sangha	45	7
Likouala	57	10

Au niveau du Parlement, les femmes sont encore moins présentes. A l'issue des élections législatives de 2017, l'on note la présence de 17 femmes à l'Assemblée nationale sur 151 députés et 15 au Sénat sur environ 64 sénateurs.

Concernant les autres facteurs, on peut noter: la méconnaissance par les femmes de leurs droits, les violences à l'égard des femmes et des filles, la persistance des discriminations et de l'analphabétisme en milieu féminin. Ces obstacles, dont la liste n'est pas exhaustive, constituent des défis réels pour le leadership féminin²⁴.

La représentativité de la femme dans les organes chargés des questions électorales est insuffisante: elle est très faible au niveau de la CNEI, de la DGAE et de la Cour constitutionnelle. Le cadre juridique, qui met en place ces organes ne contient pas de disposition promouvant la participation de la femme.

- **Au niveau de la CNEI :** Sur douze (12) membres, qui composent le bureau de la Coordination (**article 20 de la loi électorale, réforme de 2016**), une seule femme y figure (composition rendue publique par décret en février 2016). Elle occupe le poste de Trésorière générale adjointe.
- **Au niveau de la DGAE :** Le constat est le même. Le décret n° 2003-147 du 3 août 2003 portant attributions et organisation de la DGAE ne prévoit pas des mesures positives en faveur de la représentativité des femmes. Sur dix (10) chefs de services que compte cette direction, il n'y a que deux (02) femmes ; sur les douze (12) départements qu'elle compte, aucun n'est dirigé par une femme et trois (03) directeurs sont uniquement des hommes.

²⁴ Programme National de Promotion du Leadership Féminin en Politique dans la Vie Publique en République du Congo, période 2017-2021.

- **Au niveau de la Cour constitutionnelle** : La situation n'est pas différente. La loi n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle et le Règlement Intérieur du 9 janvier 2019 ne prévoient aucune disposition, qui encourage la représentativité des femmes au sein de la Cour constitutionnelle. Sur les neuf (09) juges qui la composent, il n'y a que deux (02) femmes ; elles sont membres.

L'urgence d'une réforme de ces trois principaux organes s'impose aussi en termes d'implication des femmes. La participation des femmes dans ces structures aura l'avantage de renforcer la dimension genre et la prise en compte des besoins spécifiques des femmes concernant la participation aux élections. La participation des femmes incitera aussi à une gestion inclusive des affaires électorales. Enfin, la réforme de la CNEI, de la DGAE et de la Cour constitutionnelle sera un gage de confiance du public, d'impartialité et de crédibilité du processus électoral.

TROISIEME PARTIE : LES QUESTIONS CONNEXES A LA GOUVERNANCE ELECTORALE

Le rôle des médias, de la société civile et de la Force Publique est très important dans le suivi et l'encadrement du processus électoral. L'implication de ces acteurs contribuent à rendre inclusif, transparent et intègre le processus des élections. Enfin, l'amélioration de la gouvernance électorale passe aussi par la décrispation du paysage politique avec en toile de fonds deux questions importantes : la libération des détenus politiques et le règlement global de la crise sécuritaire dans le département du Pool.

Section 01 : Le rôle des médias dans le processus électoral.

La loi électorale congolaise ne comporte pas suffisamment des dispositions sur l'implication des médias dans le processus électoral. La seule implication de la presse est celle que prévoit **l'article 36 (loi électorale de 2001)** qui stipule : **« Les dispositions de la loi relative au pluralisme dans l'audiovisuel public sont applicables à la propagande électorale. Les dispositions de la loi sur la liberté de l'information et de la communication sont également applicables à la propagande électorale ».**

Pourtant, les **articles 19** du Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques de 1966 tout et **25** de la Constitution garantissent à tous les citoyens le droit de recevoir de l'information. En période électorale, cela signifie que l'État est tenu de s'assurer que les électeurs sont dûment informés des modalités de vote et de l'enjeu du scrutin. **L'article 19** du Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques de 1966 garantit à tous les citoyens le droit de recevoir de l'information. **L'article 3** de la Loi n°

8-2001 du 12 novembre 2001 sur la liberté de l'information et de la communication reconnaît que ***l'exercice de la liberté de l'information et de la communication ne peut être limité que par des considérations tenant au respect de la dignité de la personne humaine, à la liberté et à la propriété d'autrui, au caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion, à la sauvegarde de l'ordre public, aux besoins de la défense nationale, aux exigences de service public, aux contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité de promouvoir la paix et la culture nationale.***

Les autorités s'acquittent en général de cette tâche en organisant des campagnes de sensibilisation (affichage, tracts, spots publicitaires, etc.) et en octroyant des temps d'antenne à tous les partis et candidats dans les médias audiovisuels publics. Mais cette obligation d'informer les électeurs ne concerne pas seulement les journalistes du service public. Tous les journalistes ont un devoir professionnel et moral d'informer les citoyens en période électorale.

Naturellement, ce devoir d'information porte sur les grands enjeux politiques de l'élection. Les citoyens ont besoin de l'information fournie par les médias pour s'approprier le processus électoral, notamment mieux connaître les candidats, les programmes des différents partis et les thématiques débattues. Mais le journaliste a aussi un rôle à jouer en matière d'éducation électorale des citoyens. Le manque d'éducation électorale génère des violences pré-électorales, électorales et post-électorales.

Dans la pratique, les obstacles sont encore nombreux à l'exercice par les médias de leurs activités. Les médias publics sont tenus aux ordres du pouvoir en place et sont transformés en des instruments de propagande électorale en faveur des autorités. Les temps d'intervention ne sont pas les mêmes pour tous les candidats ou tous les partis politiques. Quant aux médias privés, le manque de moyens financiers ne permet pas à beaucoup d'entre eux de couvrir les élections de manière effective. L'accès à certaines sources d'information leur est parfois très difficile et toute obstination de leur part est lourde de conséquences : confiscation ou destruction du matériel par les agents de la Force publique ; fermeture des sièges, interdiction de publication, retrait ou brouillage de la fréquence, arrestation et détention arbitraire, séquestration, expulsion des journalistes, notamment les journalistes étrangers. Ces obstacles ne rendent pas davantage libre et transparent le processus électoral.

Section 02 : La coupure d'internet, des réseaux sociaux et de la téléphonie mobile

La coupure d'internet, des médias en ligne²⁵, des réseaux sociaux (Facebook, WhatsApp, Instagram,...) et de la téléphonie mobile (appels téléphoniques, SMS...) en période électorale, ces dernières années, constitue une grave restriction de l'espace civique. Elle constitue des atteintes graves à la liberté d'expression, au droit à l'information et contribue à rendre opaque le processus électoral, notamment en ce qui concerne la transparence des résultats électoraux. Les citoyens, qui sont censés être les sentinelles de la démocratie ne peuvent contrôler de manière permanente et régulière le processus électoral. En effet, la seule information diffusée est celle émanant des médias publics ou d'autres médias proches du pouvoir en place. Cette situation est entretenue par les autorités et laisse planer des soupçons de fraude électorale. Ce qui conduit à la contestation des résultats. Il n'est pas aussi exclu dans ce contexte que les opérateurs de téléphonie mobile soient au service des autorités en diffusant des SMS²⁶, à travers lesquels, elles intimident les populations ou orientent leurs votes. Les prédateurs des libertés sur internet sont également les prédateurs de la liberté de la presse, et par conséquent, des régimes totalitaires ou dictatoriaux²⁷.

Pour pallier ces coupures, il devient impérieux pour les professionnels des médias et de la communication pro-démocratie et même les acteurs politiques et ceux de la société civile soucieux de la transparence du processus électoral, de développer des moyens alternatifs de communication, qui les rendent autonomes ou totalement indépendants des moyens de communication contrôlés par les autorités.

D'une manière générale, le rôle des médias doit être valorisé en le renforçant à toutes les phases du processus électoral. Dans d'autres pays, les médias sont des canaux par lesquels les citoyens sont informés des résultats d'une élection ou des principales tendances. Ce qui n'est pas encore le cas en République du Congo où la proclamation des résultats d'une élection est réservée au Ministre de l'Intérieur puis à la Cour constitutionnelle lorsqu'ils deviennent définitifs.

Section 03 : Le rôle de la société civile

²⁵ Le 20 octobre 2015 à 6 heures du matin, le signal de RFI, la connexion internet et les SMS ont été coupés sur l'ensemble du territoire de la République du Congo. Cette coupure intervenait le jour même d'une grande manifestation des opposants au référendum constitutionnel prévu pour le dimanche 25 octobre 2015. Cette même situation a été observée lors de l'élection présidentielle de mars 2016.

²⁶ Quelques jours, avant la tenue du référendum sur le changement de la Constitution en octobre 2015, les opérateurs de téléphonie Airtel Congo et MTN Congo avaient envoyé le message suivant dans le téléphone de leurs usagers : « Que la paix, la sécurité et la stabilité ne soient pas perturbés, sous aucun prétexte ». Des usagers avaient plusieurs fois reçu ce SMS signé du Président de la République actuel.

²⁷ Les pays qui ont ordonné des coupures d'Internet sont parmi les derniers au Classement mondial de la liberté de la presse en Afrique pour 2018 on peut citer l'Algérie, le Congo-Brazzaville, le Burundi, le Cameroun, la République Centre Africaine, le Tchad, la République Démocratique du Congo, l'Ethiopie, la Guinée équatoriale, le Gabon, la Gambie, le Mali, l'Ouganda et le Zimbabwe.

La loi électorale congolaise implique la société civile dans le processus électoral. La société civile est représentée au sein de la CNEI. Elle participe aussi aux opérations de révisions des listes électorales puis a le droit d'observer le processus électoral.

Des disparités existent entre ce qui est affirmé par la loi et la réalité sur le terrain. En effet, certaines organisations de la société civile n'obtiennent pas les accréditations afin d'observer les élections. Ce fut le cas de TLP-Congo, qui en 2016 n'a pas pu avoir des accréditations pour observer l'élection présidentielle, malgré le fait qu'elle avait adressé sa demande aux autorités un mois avant la tenue de ladite élection²⁸.

Les libertés de réunion et de manifestation des organisations de la société civile sont soumises à de nombreuses restrictions au point où beaucoup d'organisations finissent par renoncer. Parfois, les manifestations sont violemment réprimées par la Force Publique et, des activistes de la société civile considérés comme des opposants, sont arrêtés puis détenus par les services de sécurité.

De plus, très peu d'organisations de la société civile développent à long terme des programmes sur la démocratie, notamment sur les questions électorales et l'éducation à une citoyenneté active. Plusieurs conséquences en découlent : méconnaissance par les citoyens des projets de société des candidats d'une part, de leurs droits et devoirs en période électorale, d'autre part ; la passivité des citoyens face à des situations de fraude électorale, de corruption par les candidats ou les partis politiques ; la montée des intégismes et la contestation des résultats ; la perturbation de la paix sociale.

L'implication effective de la société civile réellement indépendante rend davantage le processus électoral inclusif et constitue un gage de confiance pour les populations. Dans cette perspective, il est donc de la responsabilité du gouvernement de s'assurer que les élections se déroulent dans un environnement pacifique, transparent et juste pour que les citoyennes et citoyens se rendent aux urnes sans crainte. La protection des défenseurs des droits humains mais aussi des lanceurs d'alerte durant cette période doit aussi être une priorité, pour garantir un exercice véritablement démocratique impartial et participatif. Ce qui signifie que l'espace civique ne doit souffrir d'aucune restriction, ni des actes d'intimidation, de harcèlement, de menaces, allant jusqu'aux arrestations arbitraires et détentions abusives des défenseurs des droits humains et des lanceurs d'alerte.

Or, il est souvent constaté la résurgence des vieilles pratiques répressives par le pouvoir en place, lequel a une mainmise sur l'appareil d'Etat. En effet, très souvent la Force Publique, notamment l'Armée et la Police, sous prétexte de maintenir l'ordre, est utilisée pour mettre en œuvre toute la stratégie d'intimidation des défenseurs des droits humains et des lanceurs d'alerte. Il

²⁸ Les milles (1.000) personnes formées à l'observation électorale à Pointe Noire et à Brazzaville se sont limitées à faire une observation citoyenne des élections. Elles ne pouvaient être présentes dans les bureaux de vote.

apparaît donc nécessaire et important qu'une loi sur la protection des défenseurs des droits humains et des lanceurs d'alerte soit mise en place pour permettre à ces derniers de mener librement leurs activités sur le territoire national.

Section 4 : Le rôle de la Force Publique

Le rôle de la Force Publique s'inscrit dans la sécurisation des opérations de vote selon les règles fixées à **l'article 92, alinéas 2** de la loi électorale (**loi initiale de 2001**), qui stipule : **« Nulle force armée ne peut, sans autorisation du Président du bureau de vote, s'installer dans la salle de vote, ni dans ses abords immédiats, ni intervenir de quelque manière que ce soit ».**

Mais il convient aussi de relever que la méconnaissance des dispositions de la loi électorale par beaucoup d'agents de la Force Publique conduit à des abus de la part de ceux-ci sur les populations, à certaines étapes du scrutin. Quelques cas de figure méritent d'être cités : Lors du dépouillement des bulletins uniques de vote et du décompte des voix, il est arrivé que la Force Publique disperse, parfois violemment, les citoyens, qui assistent. Ce qui constitue une violation de **l'article 97 nouveau (loi électorale, réforme de 2016)** selon lequel **le dépouillement est public puis conduit sans désarmer jusqu'à son achèvement dans le bureau de vote.** Ces abus de la Force Publique ne contribuent pas à rendre le scrutin transparent. De même, des agents de la Force Publique, dans beaucoup de cas ont empêché à des citoyens de photographier les procès-verbaux des résultats affichés devant les bureaux de vote. Ce qui est une violation de **l'article 99 nouveau (loi électorale, réforme de 2016)**, qui exige que **juste après le dépouillement et le décompte des voix, les procès-verbaux des résultats provisoires soient affichés devant le bureau de vote.**

Outre la méconnaissance des dispositions de la loi électorale, les agents de la Force Publique sont auteurs de plusieurs violations des droits humains et d'atteintes aux libertés publiques en période électorale. La Force Publique, pourtant réputée républicaine et apolitique, ne parvient pas à encadrer les manifestations pacifiques des citoyens. En octobre 2015, la Force publique a réprimé violemment les manifestations contre le changement de la Constitution faisant plusieurs morts et blessés à Pointe Noire et à Brazzaville. Des opposants politiques ont été arrêtés puis détenus avant d'être jugés par les tribunaux pour atteinte à la sûreté de l'Etat. L'élection présidentielle de mars 2016 a débouché sur des arrestations des opposants candidats à ladite élection ayant contesté les résultats et, la Force Publique a été déployée dans le Département du Pool pour traquer les miliciens ninjas du Pasteur Ntumi. Cette situation a généré une crise sécuritaire avec pour conséquences de nombreux morts et des personnes déplacées.

L'adoption par le Parlement, en août 2020, de la loi autorisant le vote anticipé des agents de la Force Publique laisse craindre des abus sur les populations sous prétexte de sécuriser les scrutins. Il apparaît la nécessité

d'introduire dans la loi électorale une disposition encourageant l'éducation et la formation des agents de la Force Publique à la sécurisation des processus électoraux.

Section 05 : La description du paysage politique : la libération des détenus politiques et le règlement global de la crise sécuritaire dans le département du Pool.

La question des détenus politiques est consécutive à la situation post-électorale, qui a prévalu après le référendum constitutionnel controversé d'octobre 2015 et la contestation des résultats de l'élection présidentielle de mars 2016. Plusieurs leaders de l'opposition ont été arrêtés, détenus et jugés lors des simulacres de procès qui ont abouti à des condamnations injustes ; ce qui a relancé le débat sur l'indépendance de la justice en République du Congo. La libération sans condition de tous ces détenus politiques contribuera à apaiser l'atmosphère politique dans le pays, et ouvrir la compétition électorale à tous.

La crise sécuritaire dans le département du Pool a impacté le déroulement du processus électoral dans ce département. En effet, en 2017, les élections législatives n'ont pu être organisées dans certains districts privant, par conséquent, une bonne partie des citoyens de l'exercice du droit de vote, mais aussi du droit d'être éligible.. Les députés de l'ancienne législature de 2012 ont été reconduits, laissant alors des questions en suspens sur leur légitimité. La crise persistante dans le Pool depuis 1998 nécessite des efforts tout à fait particuliers. : **« Les accords de paix sur le papier ne suffiront pas. Il faudra aller plus loin, en intégrant l'exigence de vérité sur les origines de cette crise récurrente. Le peuple a le droit de savoir ce qui s'est passé : les causes et les conséquences, mais surtout les responsabilités des uns et des autres »**²⁹.

Compte tenu de la destruction et du pillage des administrations publiques, des décès et des populations déplacées, l'impact de cette crise sur le processus électoral est évident. Ce qui implique nécessairement un nouveau recensement de ces populations et que des campagnes de délivrance des pièces d'Etat civil et de la Carte Nationale d'Identité soient organisées par le gouvernement afin de faciliter l'enrôlement de ces populations sur les listes électorales et leur octroyer les cartes d'électeurs.

Enfin, des campagnes d'éducation à la citoyenneté et de sensibilisation au processus électoral doivent être multipliées par le gouvernement, mais aussi et surtout par les organisations de la société civile afin d'intéresser de nouveau ces populations aux élections.

Section 06 : le plafonnement des dépenses pendant la campagne électorale.

²⁹ Déclaration des Evêques du Congo à l'issue de leur session extraordinaire tenue à Brazzaville du 8 au 9 mai 2018. Cet extrait a été repris par le Pape François dans son encyclique « Fratelli tutti » sur la fraternité et l'amitié sociale, donnée le 3 octobre 2020, Point 226.

Le plafonnement des dépenses pendant la campagne électorale est une question éthique, qui participe de la moralisation de la vie politique. La loi électorale et la loi n° 20-2017 du 12 mai 2017 portant loi organique relative aux conditions de création, d'existence et aux modalités de financement des partis politiques, ne comportent pas de disposition sur le plafonnement des dépenses pendant la campagne électorale. Ce vide juridique est favorable aux partis politiques et aux candidats nantis et comporte plusieurs conséquences sur la liberté de choix et la transparence de l'élection. On peut, à cet égard considérer :

- La corruption : elle se manifeste souvent par l'achat des consciences, notamment par la distribution des sommes d'argent et des vivres aux populations, pour obtenir leurs suffrages en échange.
- La capacité pour les partis ou les candidats fortunés à parcourir le territoire national et à être plus présents sur les médias, se faire connaître et faire connaître leurs projets de société ; ce qui n'est pas le cas pour les partis ou candidats les moins nantis.
- Les risques de détournements des deniers publics pour les candidats ayant des grandes responsabilités dans la gestion des affaires publiques ou proches du pouvoir.

QUATRIEME PARTIE : LES RECOMMANDATIONS

Elles sont destinées au Gouvernement ; au Parlement ; aux partis politiques ; à la société civile ; aux médias ; à la population ; à la Force Publique ; aux partenaires techniques et financiers.

Section 1 : Au Gouvernement.

Il est tenu de poursuivre le dialogue inclusif entre les différents acteurs de la vie nationale en vue de trouver des mesures consensuelles, qui lui permettront de :

- ✓ Envisager la refonte totale du fichier électoral avec l'introduction de la biométrie ;
- ✓ Alléger l'implication de la Direction Générale des Affaires Electorales (DGAE) dans le processus électoral , et favoriser la mise en place d'un organe véritablement indépendant ayant la charge principale et exclusive de toutes les phases du processus électoral et auquel seront rattachés les Commissions administratives de révision des listes électorales et les bureaux d'enregistrement des demandes d'inscription, de modification ou de radiation sur les listes électorales. Ce nouvel organe en charge des élections devra, à son tour, être capable d'intégrer les numéros des souches et de séries sur les bulletins uniques par souci de traçabilité, de sécurité et de transparence ; d'insister sur le renforcement des capacités du personnel électoral sur toutes les phases du processus électoral ; de communiquer davantage avec toutes les parties prenantes pour dissiper les malentendus et créer un climat de confiance nécessaire à la conduite sereine du processus électoral ; de fiabiliser les cartes d'électeurs et améliorer les conditions de leur distribution ;
- ✓ Rendre effectif le financement public des partis politiques ;
- ✓ Mettre en place les conditions, qui favorisent la participation et la représentativité politique effective des femmes ;
- ✓ Poursuivre le dialogue inclusif avec tous les acteurs de la vie nationale en vue de décrire la situation politique. Ce dialogue doit tenir compte de la libération des prisonniers politiques et des réformes du cadre institutionnel et légal des élections.
- ✓ Initier un projet de loi sur l'invalidation d'une élection lorsque le taux de participation est faible. Ce projet de loi doit comporter une disposition, qui fixe un seuil de participation. Si ce seuil n'est pas atteint, l'élection est invalidée.
- ✓ Ratifier la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Bonne Gouvernance signée le 18 juin 2007 par la République du Congo.

Section 02 : Au Parlement.

L'Assemblée nationale et le Sénat doivent, avec le concours du Gouvernement et même de l'ensemble des acteurs politiques, procéder à la réforme effective du cadre légal des élections. Il s'agit de :

- ✓ Voter une loi spéciale, qui fixe un nouveau découpage électoral plus représentatif du peuple au niveau de l'Assemblée nationale. Ce nouveau découpage doit tenir compte de la taille démographique des circonscriptions administratives selon
 - ✓ qu'elles se trouvent en zone urbaine et en zone rurale. Un seuil doit être fixé pour que le nombre de députés soit fonction du nombre d'habitants.
 - ✓ Introduire dans la loi électorale le scrutin de liste à la représentation proportionnelle concernant les élections législatives afin de permettre aux partis politiques même les moins importants d'être représentés à l'Assemblée Nationale ;
- ✓ Prévoir des sanctions dans la loi électorale contre les partis politiques ne respectant pas le quota de 30% relatif à la représentativité des femmes ;
- ✓ Voter la loi sur la parité entre l'homme et la femme dans tous les domaines de la vie nationale ;
- ✓ Réformer la loi électorale en introduisant deux dispositions sur la numérisation ou la digitalisation, depuis les bureaux de vote, des procès-verbaux des résultats signés par les différentes parties prenantes d'une part, mais aussi la numérisation ou la digitalisation du processus de compilation des résultats électoraux, d'autre part.
- ✓ Voter une nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, qui garantisse de manière effective l'indépendance de cette Cour par l'élection de tous ses membres, pour une durée de neuf (09) par un Parlement démocratiquement élu. Cette loi doit autoriser la publication des opinions dissidentes ou séparées sur les avis donnés, les délibérations votées et les décisions rendues par la Cour constitutionnelle d'une part, et prévoir un quota pour la représentativité des femmes au sein de cette Cour.
- ✓ Voter de nouvelles dispositions qui abaissent le cautionnement à payer au Trésor public pour être candidat à l'élection présidentielle, aux élections législatives et locales ;
- ✓ Abroger la loi autorisant le vote par anticipation des agents de la Force Publique ;
- ✓ Donner au Gouvernement l'autorisation de ratifier la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Bonne Gouvernance et sa vulgarisation auprès de l'opinion publique de telle sorte qu'elle puisse

contribuer au renforcement de l'Etat de droit et du cadre juridique relatif aux élections ;

- ✓ Adopter une loi qui contienne une disposition relative à l'invalidation d'une élection lorsque le taux de participation (un seuil doit être fixé) requis n'a pas été atteint ;
- ✓ Réformer la loi électorale en y insérant une disposition qui autorise le vote des congolais de l'étranger.

Section 03 : Aux partis politiques.

Les partis politiques de l'opposition, de la majorité et du centre doivent prendre des mesures, qui consistent à :

- ✓ Respecter le principe de parité tel que consacré par la Constitution et favoriser la représentativité des femmes dans les instances de direction des partis politiques ;
- ✓ Faire des propositions concrètes au Gouvernement pour mettre fin aux insuffisances du cadre législatif et réglementaire des élections ;
- ✓ Procéder à la formation de leurs délégués dans les bureaux de vote lors de différents scrutins ;
- ✓ Préserver la paix en évitant tout discours de nature à détruire l'unité et la cohésion nationales.

Section 04 : A la société civile.

Les organisations de la société civile dont l'objet est de travailler sur la démocratie, la citoyenneté et les élections doivent :

- ✓ Mener des campagnes de sensibilisation encourageant les populations à s'inscrire sur les listes électorales ;
- ✓ Organiser des sessions de formation sur l'observation de toutes les phases du processus électoral ;
- ✓ Monitorer le cadre légal relatif aux élections en vue d'en identifier les faiblesses d'une part, et développer un plaidoyer pour son amélioration ;
- ✓ Organiser de campagne de vulgarisation du cadre légal relatif aux élections à travers tout le pays ;
- ✓ Encourager le gouvernement à entreprendre des campagnes de délivrance de la Carte Nationale d'Identité sur toute l'étendue du territoire national.
- ✓ Développer un plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour la mise en place et le vote d'une loi sur la protection de l'espace civique ainsi que celle des défenseurs des droits humains, des journalistes et des lanceurs d'alerte.

Section 05 : aux médias.

Les médias publics et privés, les médias en ligne et les réseaux sociaux doivent s'impliquer dans l'amélioration de la gouvernance électorale en :

- ✓ Introduisant dans leurs grilles de programmes ou leurs lignes éditoriales des émissions ou des colonnes ou des rubriques entières sur l'éducation à la citoyenneté sur les questions électorales ;
- ✓ Vulgarisant le cadre légal relatif aux élections ;
- ✓ Couvrant en toute responsabilité et professionnalisme toutes les phases du processus électoral ;
- ✓ Menant un plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour la mise en place et le vote d'une loi relative à la protection des médias en ligne.

Section 06 : A la population.

Elle est une partie prenante très importante des processus électoraux. A ce titre, les citoyens en âge de voter doivent :

- ✓ S'inscrire sur les listes électorales en vue de se faire établir une carte d'électeur et pouvoir voter le moment venu ;
- ✓ Se faire délivrer une Carte Nationale d'Identité ;
- ✓ De participer massivement au vote ;
- ✓ D'assister au dépouillement des bulletins de vote et au décompte des voix ;
- ✓ De préserver la paix et l'unité nationale.

Section 07 : A la Force Publique.

Son rôle dans l'accompagnement du processus électoral est crucial. Elle doit être davantage une Force Publique républicaine. Par conséquent, elle doit :

- ✓ Respecter les libertés individuelles et les droits humains des populations en période électorale en évitant de réprimer les manifestations pacifiques ;
- ✓ Veiller sur la sécurité des personnes et des biens pendant les élections ;
- ✓ S'imprégner du cadre juridique relatif aux élections ;
- ✓ Eviter d'être au service d'un parti politique ou d'un candidat.

Section 08 : Aux partenaires techniques et financiers.

Leur implication est importante dans l'amélioration de la gouvernance électorale. A ce titre, ils doivent :

- ✓ Apporter une assistance technique aux pouvoirs publics pour la réalisation de certaines réformes, notamment l'introduction de la biométrie ;

- ✓ Soutenir les organisations de la société civile dans leur plaidoyer pour l'amélioration du cadre législatif ou réglementaire relatif aux élections.

CONCLUSION

L'analyse faite dans ce rapport montre à l'évidence que le fait que des élections débouchent sur des conflits et de la violence, en plus d'entraîner des pertes en vies humaines et la destruction des biens, pose des questions non seulement par rapport à l'organisation et à la gestion des élections, mais également par rapport à leur impact à long terme sur la consolidation de la compétition politique. L'amélioration de la gouvernance électorale est une garantie pour l'alternance démocratique au pouvoir, mais encore et surtout un facteur de paix. Alors, les conditions dans lesquelles se tiennent les élections en République du Congo doivent changer pour espérer voir la transformation du comportement des parties prenantes. Ce défi exige du courage politique, ainsi que du temps et des ressources importantes.

REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

01. Les textes juridiques internationaux et régionaux.

- La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948.
- Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966.
- La Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Bonne Gouvernance du 30 janvier 2007.

02. Les textes juridiques nationaux.

✓ Les textes législatifs :

- La Constitution du 6 novembre 2015.
- La Constitution du 20 janvier 2002.
- Loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant Loi électorale en République du Congo.
- Loi n° 5-2007 du 25 mai 2007 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale.
- Loi n° 9 - 2012 du 23 mai 2012 modifiant et complétant certaines dispositions des lois n° 9 - 2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale et 5-2007 du 25 mai 2007 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale.
- Loi n° 40-2014 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 et des lois n° 5-2007 du 25 mai 2007 et n° 9-2012 du 23 mai 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi électorale.
- Loi n° 1-2016 du 23 janvier 2016 modifiant et complétant certaines dispositions des lois n° 5-2007 du 25 mai 2007, n° 9-2012 du 23 mai 2012 et n° 40-2014 du 1er septembre 2014 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi électorale.
- Loi n° 19-2017 du 12 mai 2017 modifiant et complétant les articles 7, 15 alinéa 2, 18, 18-1, 18-2, 19, 20, 20-1, 23, 54 alinéas 1 et 2, 58, 67 alinéa 4, 69, 72 alinéa 2, 79, 98, 100, 101, 102, 103, 150 de la loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale.
- Loi n° 001-92 du 12 janvier 1992 portant loi électorale en République du Congo.
- La loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ;
- Loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

✓ Les textes réglementaires.

- Décret n° 2001-530 du 31 octobre 2001 portant création, attribution et organisation des commissions administratives de révision des listes électorales modifié et complété par les décrets n° 2008-407 du 9 octobre 2008 et 2012-26 du 6 février 2012.
- Décret n° 2007-309 du 15 juin 2007 déterminant les modalités de l'observation nationale et internationale des élections.
- Décret n° 2008-407 du 9 octobre 2008 modifiant et complétant le décret n° 2001-530 du 31 octobre 2001 portant création, attribution et organisation des Commissions administratives de révision des listes électorales.
- Décret n° 2016-34 du 1^{er} février 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI).
- Décret n° 2016-35 du 1^{er} février 2016 déterminant les caractéristiques du bulletin unique.
- Règlement Intérieur de la Cour constitutionnelle du 9 janvier 2019.

03. Rapports.

- Congo-Brazzaville : le processus électoral confisqué, éditions Karthala, politique africaine, 2002/1 n° 85, Pages 110 à 122, Brazzaville, janvier 2002. Ce rapport a été réalisé grâce à la participation d'Ivan Kibangu Ngoy, Jean Bruno Mitsoko, Loamba Moke, André Itoua, Parfait Moukoko, Christian Mounzeo et Roger Bouka Owoko.
- Rapport de la mission d'observation de l'Union Africaine pour le premier tour de l'élection présidentielle en République du Congo, 20 mars 2016.
- Rapport de la mission d'observation de l'Union Africaine pour les élections législatives et locales des 16 et 30 juillet 2017 en République du Congo.
- Rapport du Groupe des Sages de l'UA « Consolider le rôle de l'Union Africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits », décembre 2012.
- Rapport de la Cour constitutionnelle du Congo-Brazzaville, Congrès de la conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Brazzaville, 20 septembre 2010.
- Rapport national d'évaluation de la déclaration du programme d'action de Beijing + 25, mai 2019.

04. Autres documents :

- Programme National de Promotion du leadership Féminin en Politique et dans la Vie Publique en République du Congo, Période 2017-2021.

- Cour de Droit constitutionnel, 1^{ère} année, Faculté de Droit, Université Marien Ngouabi, Brazzaville, Guillaume Voumina, année académique 1991-1992.
- Congo-Brazzaville ; entre simulacre électoral et messianisme politique, entretien avec Rémy BZENGUSSA-GANGA, réalisé par Sofia MEISTER, Editoriaux de l'IFRI, L'Afrique en questions, n° 27, 15 juillet 2016.
- Lettre Pastorale du SCEAM « Gouvernance, Bien commun et transitions démocratiques en Afrique », Accra, février 2013