



**CONGO
ELECTION PRESIDENTIELLE
10 MARS 2002**

**MISSION D' OBSERVATION ELECTORALE
DE L' UNION EUROPEENNE**

RAPPORT FINAL

Sommaire

RESUME EXECUTIF	1
CONTEXTE POLITIQUE	2
1. L'Administration électorale et le cadre juridique de l'élection	3
2. La période pré-électorale et la campagne électorale	10
3. Les médias	17
4. Le déroulement des opérations de vote, de dépouillement et de consolidation des résultats	23
5. Après l'élection	27
6. Recommandations	29
7. ANNEXES	1
A. Déclaration préliminaire	1
B. Cadre juridique et Administration électorale	4
C. Résultats des élections de 1992	13
ANNEXES TECHNIQUES	14
Structure de la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne au Congo (MOEC)	15
Session de formation des Observateurs à Long Terme	16
Déploiement des observateurs	18
Ventilation des actes de campagne observés	19
Données relatives au suivi des médias	20
Ventilation de l'observation des opérations de vote	23
Ventilation de l'observation des opérations de fermeture et de dépouillement	24
Ventilation de l'observation des opérations de consolidations	25

Ce rapport a été élaboré par la mission d'observation électorale de l'Union européenne et contient les conclusions de la Mission sur l'Election Présidentielle au Congo. Ce rapport n'a été ni adopté ni approuvé de quelque façon que ce soit par la Commission européenne et ne doit pas être invoqué en tant qu'expression de l'opinion de la Commission européenne. La Commission européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport et décline également toute responsabilité quant à l'usage qui peut en être fait.

RESUME EXECUTIF

L'Union européenne (UE) a accompagné les préparatifs des échéances électorales de 2002 au Congo dès avril 2001, notamment en envoyant sur place des missions d'assistance technique (cadre électoral, contexte juridique et démographie) avant, pendant et après le référendum constitutionnel du 20 janvier 2002. Comme preuve de sa volonté de poursuivre un dialogue constructif avec les autorités et les autres acteurs électoraux, l'UE a pris, le 18 février 2002, la décision d'envoyer une mission d'observation électorale au Congo (MOEC) pour l'élection présidentielle du 10 mars 2002. Cette décision faisait suite aux recommandations dans ce sens de la mission exploratoire qui s'était rendue au Congo du 30 novembre au 7 décembre 2001. La MOEC était conduite par M. Joaquim Miranda, membre du Parlement européen et Président de la Commission du développement de ce dernier. La MOEC consistait en une équipe de coordination de 5 personnes, 18 observateurs à long terme et 19 observateurs à court terme.

D'une manière générale, deux aspects de l'élection présidentielle du 10 mars 2002 méritent une évaluation indépendante : d'une part, le processus de paix dans la période post-conflit et, de l'autre, la mise en œuvre des différentes phases du processus électoral.

L'aspect le plus positif relevé par les observateurs est le calme qui a régné du début à la fin du processus, y compris le jour du scrutin. Alors que les élections précédentes avaient été marquées par la violence, celle-ci a permis, avant tout, au peuple congolais d'exprimer son désir de paix et son refus d'une telle violence. En cette période post-conflit, l'élection observée ne saurait être simplement appréhendée comme une élection classique entre des candidats et des programmes politiques.

La mise en œuvre des différentes phases du processus électoral (établissement des listes électorales ; campagne ; participation de l'opposition dans les institutions électorales ; médias ; éducation civique et électorale ; déroulement du scrutin ; et consolidation des résultats) demande à être améliorée. Pour remédier aux dysfonctionnements techniques observés, les institutions responsables doivent prendre des mesures appropriées. Les listes électorales requièrent une attention particulière. Les dysfonctionnements constatés sont tels qu'il paraît impossible d'apporter des améliorations suffisantes à temps pour les élections législatives de mai et juin 2002. A défaut de listes acceptables pour tous les candidats, il importe de donner à ceux-ci la possibilité de vérifier le processus de traitement desdites listes afin d'éviter les plaintes a posteriori. La Mission estime qu'une révision exhaustive des listes hors de toute pression électorale serait appropriée.

Concernant les actes isolés de manipulation des résultats dans quelques commissions électorales, qui n'ont pas eu d'incidence sur le résultat final, la Mission estime que les responsables devraient être sanctionnés pour éviter que la situation ne se reproduise lors des prochaines élections.

La répartition des compétences entre la Commission nationale d'organisation des élections (CONEL) et le Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale (MISAT) devrait être révisée en vue de donner plus de poids à la Commission, avec une représentation réelle des partis d'opposition à tous ses niveaux.

CONTEXTE POLITIQUE

A l'approche de l'élection présidentielle de 1997, initialement fixée au 27 juillet 1997 (fin du mandat de M. Lissouba), un nouveau conflit armé éclatait dans la capitale. Cette deuxième guerre civile en cinq ans se terminait avec la victoire et le retour au pouvoir du général Sassou Nguesso, le 15 octobre 1997. En août 1998, le gouvernement entamait les opérations préliminaires de recensement administratif en vue d'établir les listes électorales. Cependant, à la fin de 1998, consécutivement à une recrudescence des affrontements, une troisième guerre éclatait dans la région du Pool - immédiat arrière-pays de la capitale – avant de s'étendre aux quartiers sud de Brazzaville, puis à tout le sud du pays (à l'exception de Pointe-Noire).

En août 1999, le Président Sassou Nguesso appelait les forces armées de l'opposition à renoncer à la violence et à s'engager dans la paix en échange d'une amnistie générale. Toutefois, celle-ci ne devait pas s'appliquer aux responsables présumés de l'organisation et du financement de la guerre, dont, en particulier, MM. Lissouba et Kolélas. Ces deux derniers allaient ensuite être jugés par contumace et condamnés; respectivement, à 20 ans de réclusion et à la peine de mort.

Les accords de cessez-le-feu et de cessation des hostilités signés à Pointe-Noire (16 novembre 1999) et Brazzaville (29 décembre 1999) par le commandement de la Force Publique et les représentants des diverses milices, marquent le début d'un processus de paix et de réconciliation nationale. A cet égard, le gouvernement a annoncé un plan de consolidation de la paix en trois phases : a) instauration d'un dialogue national entre tous les Congolais ; b) établissement d'une période de transition – comprenant notamment la réhabilitation des institutions et l'adoption d'une nouvelle constitution; et c) organisation d'élections libres.

L'UE, dans une déclaration du 25 janvier 2000, avait demandé à toutes les parties de renoncer à la violence et de s'engager fermement en faveur de l'instauration d'un dialogue national sans exclusive, afin de mettre durablement fin à toutes les hostilités et de parvenir au plein respect des droits de l'homme, à l'état de droit et au rétablissement de la démocratie grâce à l'organisation d'élections libres et régulières.

L'article 13 de l'accord de Brazzaville prévoit un «dialogue national sans exclusive» (DNSE) sous la médiation internationale du président gabonais, M. Omar Bongo. Malgré la contestation d'une partie de l'opposition, qui n'a pas été réellement impliquée dans le dialogue et la focalisation du débat autour d'un projet de nouvelle constitution au détriment des modalités de la consolidation de la paix, le DNSE s'est tenu et a permis la signature de la Convention pour la paix et la reconstruction du Congo, le 14 avril 2001.

Le DNSE a été suivi d'une refonte du projet de constitution par le Secrétariat général de la Présidence, approuvé par référendum le 20 janvier 2002. Auparavant un recensement administratif avait été mené afin de permettre la production de nouvelles listes électorales. Les préparatifs pour l'élection présidentielle du 10 mars 2002, puis des élections législatives, sénatoriales et locales ont ensuite été engagés.

1. L'Administration électorale et le cadre juridique de l'élection

L'Administration électorale

L'organisation des élections est assurée par deux institutions ayant des rôles différents: la Direction des affaires électorales du Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale (MISAT) et la Commission nationale d'organisation des élections (CONEL).

La Direction des affaires électorales du MISAT (DAE)

Cadre juridique

Article 16 de la Loi électorale n° 9-2001 du 10 décembre 2001.

Fonctions

La Loi électorale attribue à la DAE la préparation des élections, et plus précisément les tâches suivantes :

- o établissement et affichage des listes électorales ;
- o établissement et distribution des cartes d'électeurs ;
- o centralisation des candidatures ;
- o acquisition et distribution du matériel électoral ;
- o établissement et exécution des programmes de formation ;
- o établissement d'un programme et de conduite d'une campagne d'éducation civique des électeurs ; et
- o établissement des bulletins de vote et des formulaires.

La Commission nationale d'organisation des élections (CONEL)

Cadre juridique

La Convention pour la reconstruction et la paix du Congo du 14 avril 2001 dispose que les opérations électorales seront organisées par une commission dénommée Commission nationale d'organisation des élections, composée de représentants du Gouvernement, des partis politiques et de la société civile.

A posteriori, la Loi électorale¹ organise la mise en place de ladite commission. Le Décret n° 2001-587 du 20 décembre 2001 en fixe l'organisation et le fonctionnement ; ainsi que les modalités de désignation de ses membres. Le Décret n° 2001-587 bis du même jour désigne ses 120 membres. L'installation officielle a eu lieu le 5 janvier 2002 au Palais du Parlement à Brazzaville, au lendemain de l'ouverture de la campagne électorale référendaire. La CONEL, qui a un caractère temporaire, est présidée par le premier président de la Cour d'appel, Me. Apesse.

¹ Articles 17 à 24 et 154.

Fonctions

La CONEL a les fonctions suivantes:

- o Vérifier les listes électorales ;
- o Superviser la distribution des cartes d'électeurs ;
- o Veiller au bon déroulement de la campagne électorale ;
- o Assurer le suivi des opérations électorales ;
- o Proposer à l'Administration toute mesure susceptible de favoriser la bonne tenue des élections ;
- o Centraliser les résultats électoraux en provenance des commissions locales ;
- o Transmettre le résultat au Ministère de l'intérieur et au juge constitutionnel ; et
- o Exercer les fonctions du Conseil supérieur de la liberté de communication, en attendant sa mise en place.

Structure et composition

Conformément à la loi, la CONEL est constituée des organes ci-après :

a. La Coordination :

Organe chargé de coordonner les activités de la CONEL, d'observer et suivre le déroulement des différents scrutins et de garantir la bonne marche des élections, ses membres sont des représentants de l'Etat, des partis politiques et de la société civile. Plus précisément, elle doit comprendre :

- o Des représentants de l'Etat;
- o Des représentants des partis ou des groupements politiques ayant eu des élus au Parlement ou dans les conseils locaux en 1992 ou en 1993 ;
- o Des représentants des partis ou des groupements politiques ayant un représentant au Conseil national de transition ;
- o Des représentants de la société civile dont les activités sont en rapport avec les élections ; et
- o Des personnalités jouissant d'une notoriété publique.

b. Le Comité de Suivi et Contrôle :

Ses membres sont des représentants de l'Etat, des partis politiques (dix pour le Pouvoir et dix pour l'Opposition), de la société civile et des personnalités choisies en raison de leur compétence. Sous l'autorité de la Coordination, il est chargé de veiller au bon déroulement des différents scrutins.

c. Le Comité Technique :

Composé des cadres du MISAT, il relève de la Coordination. Son président est l'Inspecteur général de l'administration du territoire et son vice-président, le Président de la DAE. Il est chargé d'organiser les différents scrutins et de centraliser et traiter les résultats des élections. Sous son autorité travaillent quatre sous-commissions : communication, sécurité, finances, et opérations électorales.

d. Les commissions locales :

Leur mission est d'observer et de suivre le déroulement des différents scrutins et de garantir la bonne marche des élections dans les circonscriptions administratives.

Les commissions régionales ou communales, dans les districts, et dans les communes sans arrondissement ou dans les arrondissements, doivent être composées de sept membres, comprenant :

- o Des représentants de l'Etat ;
- o Des représentants des partis ou des groupements politiques ayant eu des élus au Parlement ou dans les conseils locaux en 1992 ou en 1993 ;
- o Des représentants des partis ou des groupements politiques ayant un représentant au Conseil national de transition ;
- o Des représentants de la société civile dont les activités sont en rapport avec les élections ; et
- o Des personnalités jouissant d'une notoriété publique.

Le Président de la Commission régionale ou communale est le représentant de l'Etat dans les circonscriptions administratives, à savoir : les préfets dans les régions, les sous-préfets dans les districts, les administrateurs-maires dans les communes et les maires dans les arrondissements.

Le recensement administratif et les listes électorales

Commencé fin juin 2001, le recensement administratif, conduit sans la participation des partis politiques, a débouché sur la publication et l'affichage de listes électorales provisoires à travers tout le pays, au début novembre. Des commissions administratives spécialement créées à cet effet ont reçu, durant une vingtaine de jours, les demandes de révision des listes électorales. Toutefois, la plupart des partis d'opposition, qui étaient pourtant invités à désigner un représentant dans chacune de ces commissions, a refusé de participer à cet exercice. Ecartés de toutes les prises de décisions et de plus en plus divisés, ces partis voulaient, par une politique de la chaise vide, discréditer le processus électoral.

L'un des aspects les plus controversés concerne la fiabilité du recensement administratif (RA2001) et des listes électorales qui en émanent. Pour une évaluation du corps électoral, une analyse du développement et des explications et quantifications possibles paraît appropriée.

D'après les chiffres donnés par le MISAT concernant le RA2001, au 7 décembre 2001, la population totale (y compris les étrangers) était de 2 841 911 habitants. Les données du 17 janvier 2002 faisaient apparaître une augmentation (2 952 001). Selon que l'on projette les données combinées de 1984 et 1996 ou celles de 1984 uniquement, on obtient un chiffre estimatif² de 2 924 691 ou de 3 019 058. La population électorale découlant des chiffres de décembre du RA2001 est de **1 528 065** et l'estimation tenant compte de la projection susmentionnée, de 1 550 000.

Pour le MISAT, au 17 janvier 2002, la population électorale se chiffrait à **1 637 161**. Une projection des données susmentionnées établit cette population à 1 459 500. Les chiffres des étrangers sont vraisemblablement la cause principale de cette différence.

² Selon les experts démographes et assistants techniques du gouvernement, février 2001.

Dans la publication du MISAT concernant les résultats provisoires du référendum, le nombre total d'inscrits est de **1 684 791**. L'addition des inscrits par région et commune dans ce même document donne un chiffre de **1 716 094**. Dans la déclaration des résultats définitifs de la Cour suprême, le nombre total des inscrits est de **1 701 415**. Le 28 février 2002, le MISAT a donné des chiffres totaux de **1 733 943** pour la population électorale et de 3 026 826 (57,3% d'adultes) pour l'ensemble de la population recensée. L'augmentation s'explique par la production de listes additionnelles pendant le référendum constitutionnel du 20 janvier 2002, qui ont été incluses dans les listes établies pour l'élection présidentielle. En conclusion, les chiffres du MISAT font apparaître une augmentation de **205 878** électeurs (11.8% du corps électoral) entre décembre 2001 et février 2002 – 1 733 943 contre 1 528 065.

Un autre aspect, peut-être plus important encore, concerne la distribution par région de la population, et, par conséquent, du corps électoral. La distribution de la population, qui était de 18% pour le nord et 82% pour le sud en 1996, est passée à 22,5% et 77,5%, respectivement, en 2002. S'agissant de la population électorale, les chiffres correspondants sont actuellement de 23,7% et 76,3% du total.

Il convient de relever qu'au nord la population électorale peut représenter jusqu'à 66.14% (région de Sangha) de la population totale, alors qu'au sud le pourcentage ne dépasse pas 56,20% (Région de Bouenza). Cette différence s'explique difficilement. Si l'on utilisait le même pourcentage de 66.14% d'électeurs parmi la population totale, pour le calcul du nombre des adultes au niveau national, on obtiendrait un excédent d'environ 50.000 électeurs au nord.

Si l'on ajoutait à ce chiffre la différence au niveau de la population totale entre le nord et le sud, on obtiendrait un total de 150.000 personnes, soit 80.000 électeurs en plus. L'addition des différences entre la proportion d'adultes dans la population totale au nord et au sud, d'une part, et de l'augmentation de la population dans ces deux zones, d'autre part, donne un excédent possible de 130.000 électeurs au nord (c'est-à-dire, 7,5% du corps électoral).

Divers éléments peuvent expliquer ces écarts : a) l'inclusion des électeurs dans les listes s'est faite sans tenir compte des inscriptions multiples³ ; b) le recensement administratif a été conduit de manière plus minutieuse dans les régions du nord que dans celles du sud ; c) la population étrangère a été incluse dans les chiffres du nord ; d) une partie de la population qui n'avait pas été recensée lors des derniers exercices (1984 et 1996) l'a été en 2001.

Sans entrer dans une évaluation politique de cette situation, il paraît évident qu'au moins la différence entre adultes et mineurs recensés au nord et au sud ne peut pas être expliquée facilement et qu'il y a eu une surestimation de la population du nord, qui donne un excédent total d'environ 100.000 électeurs pour cette région.

Le travail de « nettoyage » des listes électorales s'est déroulé dans une grande confusion. Les listes définitives et les cartes d'électeurs supplémentaires ont été reçues et distribuées dans les 3 derniers jours qui ont précédé le scrutin.

³ On considère qu'il y a inscription multiple si les quatre éléments ci-après sont identiques : nom, prénom, date et lieu de naissance.

En effet, la MOEC a constaté les anomalies suivantes :

- Certains quartiers de zones urbaines et certains villages, dans leur ensemble, n'ont pas reçu leurs cartes d'électeurs.
- Des cartes d'électeurs ont été délivrées à des mineurs ou émises en double, triple, voire quadruple exemplaire.
- Des électeurs inscrits sur les listes additionnelles pour le référendum ont déclaré formellement ne pas avoir reçu de cartes.
- Les nouvelles instructions données par la CONEL le jour même du scrutin en ce qui concerne l'établissement de listes additionnelles n'ont pas été appliquées de manière égale à travers le pays, dans la mesure notamment où elles n'ont pas atteint le personnel des bureaux de vote des zones les plus reculées du pays.
- Pendant le scrutin, les effets conjugués de l'imperfection des listes électorales et de la mauvaise affectation des électeurs dans les bureaux de vote ont été d'une extrême gravité.

Le cadre juridique⁴

Constitution et Acte fondamental

La Constitution approuvée par le référendum du 20 janvier et promulguée par le Décret n° 2002 –148 du 17 février 2002, n'entrera en vigueur qu'à la fin de la période de transition, soit après les élections sénatoriales prévues pour le 30 juin prochain. Le texte de Constitution instaure un régime présidentiel où le chef de l'Etat dispose de l'ensemble du pouvoir exécutif. Les principes d'un tel régime ont été discutés lors des débats tant au niveau national que dans les régions et semblent rassembler un large consensus. Cependant, des accusations ont été portées par l'opposition sur le détail du texte, critiquant une « Constitution taillée sur mesure » et élaborée en toute opacité. En dépit d'améliorations notables, certaines déficiences demeurent, surtout concernant les conditions de candidature à la présidentielle ainsi que les pouvoirs du Président (en particulier droit de veto et ordonnances qui pourraient entraver les compétences du pouvoir législatif).

En attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, l'Acte fondamental du 24 octobre 1997, qui porte sur l'organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition, a valeur de constitution.

Dans cet instrument, les seuls éléments en rapport avec les élections énoncent que le Congo est un Etat démocratique⁵, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce au moyen de suffrage universel ⁶ » et que « les institutions politiques et la période de transition fonctionnent jusqu'à l'installation effective des organes issus des élections »⁷. En revanche, nombre de questions ne sont pas évoquées, notamment les conditions d'exercice du droit de vote et l'organisation des élections.

⁴ Voir Annexe pour une évaluation approfondie de la législation électorale pour les élections présidentielles.

⁵ Article premier de l'Acte fondamental.

⁶ Article 3 de l'Acte fondamental.

⁷ Article 84 de l'Acte fondamental.

Candidatures

Les articles 47 et 48 de la Loi électorale stipulent que tout candidat à l'élection présidentielle doit remplir les conditions suivantes : être de nationalité congolaise d'origine ; jouir de tous ses droits civils et politiques ; être de bonne moralité ; attester d'une expérience professionnelle de quinze ans au moins ; être âgé de quarante ans, au moins, et de soixante-dix ans, au plus, à la date du dépôt de sa candidature ; résider de façon ininterrompue sur le territoire de la République du Congo au moment du dépôt de sa candidature depuis vingt-quatre mois, à l'exception des personnels diplomatiques ou consulaires, des personnes désignées par l'Etat pour occuper un poste ou accomplir une mission à l'étranger et des fonctionnaires internationaux ; jouir d'un état de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par le juge constitutionnel ; et justifier du versement d'une caution de cinq millions de francs CFA remboursable au candidat ayant obtenu au moins 15% des suffrages exprimés.

Ces conditions de candidature à l'élection présidentielle, calquées sur les dispositions de la Constitution, paraissent excessivement détaillées et semblent rédigées pour écarter individuellement certaines figures de l'opposition (conditions d'âge et de résidence en particulier).

Pouvoirs du Président de la République

La Constitution confère des pouvoirs étendus au Président de la République. Chef de l'Etat et de l'Exécutif, le Président est aussi le Chef suprême des armées. Il préside le Conseil des ministres, les conseils et comités de défense ; et le Conseil supérieur de la magistrature. Il nomme les ministres, qui ne sont responsables que devant lui ; il nomme également aux hautes fonctions civiles et militaires en Conseil de Ministres, ainsi qu'aux hauts emplois civils et militaires. C'est également lui qui nomme les personnes ci-après : les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères et des organisations internationales ; le Président de la Cour constitutionnelle parmi ses membres (il désigne trois des neuf membres de la Cour constitutionnelle et nomme les autres à raison de deux sur proposition des présidents de deux chambres du Parlement, et de deux sur proposition du bureau de la Cour suprême parmi les membres de cette instance. En outre, le Président de la République nomme les membres de la Cour suprême et les magistrats des autres juridictions nationales, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Il a l'initiative des lois, concurremment avec les membres du Parlement, et dispose du pouvoir réglementaire.

Pour exécuter son programme, Le Président peut demander au Parlement de voter, à la majorité simple, une loi l'autorisant à prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures normalement du domaine du Législatif. Si la demande d'habilitation est rejetée, le Président de la République peut légiférer par ordonnance, après avis de la Cour constitutionnelle. Ces dispositions remettent en question dans une certaine mesure la séparation des pouvoirs, principe cardinal de tout régime démocratique. Certes, cet article sur les ordonnances a été présenté comme une solution à un éventuel blocage politique, en cas de cohabitation entre des majorités présidentielle et parlementaire opposées. Il n'en reste pas moins que ces dispositions affaiblissent le rôle du Parlement, en particulier si elles sont mises en corrélation avec l'article 83 qui requiert une majorité qualifiée des 2/3 pour lever un éventuel refus du Président de promulguer une loi.

Convention pour la reconstruction et la paix

S'agissant précisément des élections, la Convention pour la reconstruction et la paix au Congo du 14 avril 2001 établit que « *l'organisation des élections, le déroulement des campagnes électorales et la proclamation des résultats doivent se faire dans la paix et la transparence* ».

Loi électorale

La Loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant « Loi Electorale » prévoit la mise en place d'un système présidentiel dans lequel le chef de l'Etat est élu pour sept ans au scrutin majoritaire à deux tours. Il est rééligible une fois. Pour être élu au premier tour, la majorité absolue des suffrages exprimés est requise. Si la majorité absolue n'est pas obtenue au premier tour, un deuxième tour a lieu avec les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés.

Cette loi établit les conditions d'exercice du droit de vote, de la préparation et de l'organisation des élections, du déroulement de la campagne électorale et des opérations de vote ; elle définit les délits électoraux et les modalités de règlement du contentieux électoral.

Par ailleurs, cette loi tient compte des institutions que la Constitution met en place, en anticipant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. C'est le cas du juge constitutionnel, dont la fonction est assurée par la Cour suprême jusqu'à la mise en place de la Cour constitutionnelle.

Arrêtés relatifs à l'observation nationale et internationale

Les élections sont ouvertes à l'observation internationale, qui est réglementée par l'Arrêté n° 87 du 7 février 2002. Les activités des observateurs internationaux sont coordonnées conjointement par le Ministère des affaires étrangères et le Ministère de l'intérieur. Les observateurs sont habilités à circuler librement sur toute l'étendue du territoire sans autorisation ni notification préalable et à communiquer avec les partis ou les mouvements politiques, les candidats, les responsables officiels des élections, ainsi que les représentants de la société civile et les électeurs. Ils ont libre accès à tous les bureaux de vote et centres de dépouillement.

Le 20 février 2002, l'Arrêté n° 388 a été promulgué, qui détermine les modalités de l'observation nationale des élections. Celle-ci est conduite sous l'autorité de la Coordination de l'observation nationale des élections, qui est assurée par la permanence du Commissariat général du Comité de suivi de la Convention pour la reconstruction et la paix. Elle est exercée « *par des délégués du commissariat général du comité de suivi de la convention pour la paix et la reconstruction du Congo, par les délégués des associations accréditées par le Ministère de l'Intérieur et dont l'objet déclaré est l'observation des élections, ainsi que par des individualités dont la compétence en matière électorale est reconnue*⁸ ».

⁸ Article 5 de l'Arrêté n°388 déterminant les modalités de l'observation nationale des élections.

Les observateurs nationaux sont accrédités par le Ministre de l'intérieur, qui doit publier leur liste avant le scrutin. Ils ont le droit de circuler librement, de communiquer librement avec tous les partis ou groupements politiques et autres organisations sociales ; d'accéder aux listes électorales ; d'accéder aux bureaux de vote ; de s'enquérir auprès du président du bureau de vote de la marche des opérations électorales ; d'observer la participation des mandataires des candidats ou listes de candidats dans les bureaux de vote et de dépouillement ; et de requérir la collaboration des autorités nationales et locales pour faciliter l'exercice de leur mission.

Légalité des élections

Après le débat lancé par six candidats à la présidentielle, qui avaient contesté le bien-fondé des élections, la Cour suprême a confirmé, le 21 février 2002, la légalité de ces dernières et la légitimité du processus électoral, réaffirmant, par ailleurs, qu'elle était investie du rôle de juge constitutionnel pendant la période de transition.

2. La période pré-électorale et la campagne électorale

La Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Congo (MOEC)

Structure

La MOEC était composée d'un chef de mission, d'une équipe cadre et d'observateurs. L'équipe cadre comprenait un chef de mission adjoint, une coordinatrice des observateurs, une experte électorale, une experte médias et un expert logistique et sécurité. Les observateurs se divisaient en 18 observateurs à long terme (OLT) et 19 observateurs à court terme (OCT).

Chronogramme

Le Chef de mission a été présent sur place du 1er mars au 15 mars 2002 ; les membres de l'équipe cadre, du 15 février au 22 mars ; les OLT ; du 22 février au 18 mars ; et les OCT, du 4 mars au 15 mars. La mission a été clôturée avec le départ de l'équipe cadre, le 22 mars.

Activités

Le Chef de mission, M. Joaquim Miranda, et le Chef de mission adjoint, M. Francisco Cobos Flores, ont eu des entretiens avec les ministres des affaires étrangères et de l'intérieur, des candidats à l'élection présidentielle, les présidents de la CONEL et de la Cour suprême, et des représentants de la société civile. MM. Miranda et Cobos Flores ont réalisé des missions sur le terrain. M. Miranda a donné des interviews à la presse nationale et internationale.

Les neuf équipes d'OLT (deux observateurs par équipe) ont été déployées le 25 février dans les différentes régions du pays, après une séance de formation de deux jours. L'observation à long terme pour Brazzaville a été assurée par les membres de l'équipe cadre. Les observateurs ont été accueillis de manière très positive par les autorités et la population en général. Ils ont tenu des réunions avec les autorités locales et électorales, les représentants des candidats et la société civile.

Après une séance de formation, les OCT ont été déployés le 6 mars dans les différentes régions et à Brazzaville.

La présence d'une mission d'assistance technique de l'UE sur place a créé des confusions chez les partenaires locaux pendant les premiers entretiens. Il a alors fallu expliquer en quoi les mandats de cette mission et de la MOEC étaient différents (les assistants conseillant les autorités congolaises, la MOEC étant, elle, une mission indépendante pour observer et faire rapport publiquement sur le processus électoral).

Candidats et partis politiques

La Cour suprême, statuant en qualité de juge constitutionnel, a validé, le 15 février 2002, les déclarations de candidature des dix candidats suivants: Joseph Kignoumbi-Kia-Mbougou, André Ntsatouabantou-Milongo, Adamo Luc Daniel Mateta, Martin Mberi, Anselme Mackoumbou-Nkouka, Angèle Bandou, Jean Félix Demba-Ntelo, Ernest Bonaventure Mizidy-Bavoueza, Côme Mankassa et Denis Sassou Nguesso. Elle a invalidé celles des deux candidats suivants: Antoine Miete et Pierre Moukala, ces derniers n'ayant pas déposé la caution de 5.000.000 francs CFA (€7.622).

Les candidats Mberi, Demba-Ntelo, Mankassa, Mackoumbou-Nkouka, Milongo et Mizidy ont publié le 16 février 2002 une déclaration en tant que «Cartel des candidats de l'opposition à l'élection présidentielle». Elle indique que l'élection présidentielle serait illégale parce qu'elle se tiendrait dans un vide juridique. Le Président de la République était prié de mettre fin à l'élection, d'étudier les possibilités d'un retour à la légalité et de proposer une date ultérieure pour l'élection présidentielle. Du côté technique, le Cartel signalait diverses irrégularités relevées lors du référendum constitutionnel du 20 janvier 2002, qui laissaient craindre pour le bon déroulement de l'élection présidentielle. Les signataires faisaient savoir que si le pouvoir politique ne répondait pas à leurs préoccupations, ils ne participeraient pas à l'élection.

Dans un communiqué de presse du 19 février 2002, le Cartel a indiqué qu'un entretien avait eu lieu avec le Président de la CONEL, le 18 février, afin de discuter des points susmentionnés. Dans ce communiqué, différentes questions concernant les aspects du processus électoral ont été soulevées: corps électoral; manque de financement pour la campagne électorale des candidats; bulletin unique; accès aux médias; et procédures concernant le jour du scrutin. Le même jour, le Ministère des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie a envoyé une lettre aux missions diplomatiques et consulaires, ainsi qu'aux organismes internationaux accrédités au Congo, les informant que la campagne électorale n'était pas ouverte et que, de ce fait, les candidats du Cartel ne pouvaient envisager une audience auprès des missions diplomatiques et organisations qu'à titre personnel. Par ailleurs, la Cour suprême, saisie de la question par le Secrétaire général de la Présidence, a statué, le 22 février 2002, que l'élection du président de la République ainsi que les autres élections à venir étaient légales. Le Ministère de l'intérieur n'a pas donné de suite favorable aux demandes des candidats du Cartel.

Ceux-ci ont pris individuellement la décision d'ouvrir ou non leur campagne électorale. Ils ont réclamé à la CONEL un certain nombre de garanties, notamment celle de pouvoir envoyer leurs représentants dans les commissions électorales locales et dans les bureaux de vote qui n'auraient pas été couverts pendant le référendum malgré les dispositions légales prévues.

Les candidats Mbéri et Mackoumbou-Nkouka, d'une part, et Milongo, d'autre part, ont annoncé, les 5 et 8 mars respectivement, leur retrait du processus électoral. Cette situation a restreint les possibilités de choix de la population et découragé un certain nombre d'électeurs de participer au vote. Un sentiment de frustration s'est installé, spécialement à Brazzaville et dans les régions du sud. Les raisons du retrait de ces candidats étaient les mêmes que celles

évoquées plus haut, avec en plus une plainte au sujet de la quantité des bulletins de vote délivrés aux régions le 7 mars, qui, pour M. Milongo et d'autres candidats de l'opposition, était dans plusieurs cas inférieure aux besoins estimés.

Tous les candidats ont été rencontrés par la Mission. Les candidats de l'opposition ont déploré ne pas disposer de moyens suffisants pour faire campagne, la majorité d'entre eux relevant qu'ils n'avaient même pas eu la possibilité de couvrir les principales villes du pays. Ils ont rapporté à la Mission leur sentiment d'inégalité face à la campagne de soutien du candidat Sassou Nguesso, qui utilise les ressources, les infrastructures et les médias publics.

L'Administration électorale

Dans son rôle de supervision des préparatifs des élections, la CONEL n'a pas été très active. Elle a fait une seule déclaration, le 1er mars 2002, dans laquelle elle exhortait l'Administration à achever ses préparatifs de manière à ce que le scrutin puisse avoir lieu dans la régularité, la liberté et la transparence requises. Au sujet de la campagne électorale, elle soulignait que celle-ci se déroulait d'une façon démocratique et que les dispositions garantissant l'égalité entre les candidats dans les médias étaient mises en œuvre. Elle recommandait la suspension d'antenne du journaliste Fayette Mikano, dont les propos étaient une incitation à la violence. Par ailleurs, la CONEL attirait l'attention des candidats sur le fait que leur sécurité était assurée par la force publique et que les bâtiments et édifices de travail de l'Administration publique ne sauraient constituer des lieux de propagande électorale. Enfin, elle signalait, s'agissant des sympathisants de M. Milongo, que des actes isolés d'intolérance entre partisans opposés avaient été enregistrés.

Dans toutes les régions, la faiblesse des associations et de la représentation effective des partis d'opposition et des membres de la société civile dans les commissions électorales, à tous les niveaux, est nettement révélatrice du manque de transparence du processus électoral dans son ensemble.

Les élections ont été organisées sans que les commissions électorales locales et régionales n'y participent de manière substantielle, certaines ne s'étant même jamais réunies. L'Administration a donc assuré la mise en œuvre des opérations électorales.

Des difficultés sérieuses ont été constatées en ce qui concerne le fonctionnement effectif de ces organes, la nomination de leurs membres et la représentativité réelle des partis d'opposition et des organisations de la société civile en leur sein.

L'implication directe et la mobilisation d'un grand nombre de responsables administratifs de haut rang, tels que préfets, sous-préfets et maires, dans la campagne électorale du candidat Sassou Nguesso ont jeté un sérieux discrédit sur la neutralité du personnel et des structures en charge de l'organisation des élections.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que les personnes concernées cumulent, dans le processus électoral, les mandats de représentant du MISAT et de président des commissions électorales régionales ou locales de leurs provinces.

D'après des informations non vérifiées, des pressions auraient été à l'origine d'un certain nombre de mutations de fonctionnaires (sous-préfets, enseignants) effectuées entre le référendum et l'élection présidentielle.

L'Administration électorale a rencontré des difficultés parce qu'elle manquait de fonds et que les sommes effectivement mises à sa disposition étaient inférieures aux engagements budgétaires qui avaient été pris. Dans certaines régions, des membres ont refusé de travailler, faisant valoir qu'ils attendaient d'être payés.

En outre, les difficultés financières ont compliqué l'organisation du transport du matériel et accentué le caractère aléatoire et risqué de l'acheminement des résultats des bureaux de vote vers les commissions électorales.

Au niveau des commissions électorales locales et régionales, la Mission a constaté, dans de nombreux cas, que les autorités administratives relevant du Ministère de l'intérieur cherchaient délibérément à exclure les représentants des partis politiques d'opposition, bien que ces derniers leur en aient dûment communiqué la liste.

Par ailleurs, la Mission a eu du mal à se procurer les documents de travail dont elle avait besoin ou a souvent dû attendre longtemps avant de les obtenir, nombre de ses demandes d'information restant même sans suite. Ceci dit, en général, l'Administration électorale et les commissions électorales ont fait preuve de coopération et de courtoisie à l'égard des équipes d'observateurs sur le terrain.

Bulletins de vote

Le choix de bulletins multiples, au lieu d'un bulletin unique, a été contesté par neuf des dix candidats. Pour restreindre les risques de fraude et diminuer les coûts, il aurait été préférable d'opter pour la production d'un bulletin unique.

Deux millions de bulletins par candidat ont été imprimés. Dix imprimeries -une pour chaque candidat - ont été choisies à cet effet. Les candidats ont désigné un délégué par imprimerie. Les imprimeries ont éprouvé des difficultés à produire les bulletins en raison de coupures de courant. Le schéma initial d'une imprimerie par candidat n'a pas été respecté parce que certaines se sont trouvées dans l'impossibilité de tenir les délais et ont dû sous-traiter la commande à une autre imprimerie. En général, l'impression s'est déroulée en présence des délégués des candidats, des représentants du Ministère de l'intérieur et de la force publique. Néanmoins, le 8 février – soit deux jours avant les élections - les observateurs ont constaté que l'impression des bulletins de vote du candidat Mankassa était toujours en cours, et cela en l'absence des délégués des candidats, des représentants du Ministère de l'intérieur et de la force publique. Une première série de bulletins du candidat Sassou Nguesso a dû être détruite parce que le symbole de celui-ci n'avait pas les dimensions requises.

Au fur et à mesure de l'impression, les bulletins ont été livrés à la DAE, qui les a acheminés vers les régions entre le 5 et le 9 mars, sans que les représentants des candidats soient présents en permanence.

Bulletins de campagne

La DAE a fait imprimer dix mille bulletins de campagne par candidat, qui ont été distribués à chacun d'entre eux le 26 février 2002.

Formation

L'Administration a formé 102 formateurs de présidents de bureaux de vote. Une fois formés, ces derniers étaient censés assurer à leur tour, la veille de l'élection, la formation de leur personnel. Néanmoins, le jour du scrutin, on a pu constater que cette formation n'avait pas été très efficace et que nombre de membres de bureaux de vote ne connaissaient pas les procédures de vote et de dépouillement.

Bureaux de vote

Le nombre et l'implantation des bureaux de vote pour l'élection présidentielle ont été fixés par l'Arrêté n° 627 MISAT/CAB/DAE du 6 mars 2002, quatre jours avant le scrutin. Ledit arrêté établissait 4 169 bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national. S'il faut se féliciter de l'augmentation du nombre de bureaux par rapport à ce qu'il était pour le référendum, on peut, en revanche, regretter qu'il ait fallu tant de temps pour fixer ce nombre et souhaiter que cela se fasse plus rapidement à l'avenir.

La campagne électorale à Brazzaville

En ce qui concerne les manifestations, la MOEC a suivi l'arrivée à Brazzaville de M. Milongo, le 26 février. Venant de Pointe Noire, celui-ci a été accueilli dans l'enthousiasme par une foule assez nombreuse (environ 5.000 personnes). La manifestation, qui s'est déroulée sans incidents, s'est conclue par un meeting du candidat avec ses partisans. La MOEC a aussi suivi l'ouverture de la campagne de M. Mizidy à l'Aumônerie Universitaire et la clôture de la campagne de M. Sassou Nguesso, le 8 mars. M. Milongo a aussi tenu le dernier acte de sa campagne à Brazzaville, peu avant de se retirer de la compétition électorale. En dehors d'une bagarre mineure entre les partisans de M. Milongo et ceux de M. Sassou Nguesso, aucun incident n'a été observé ni rapporté à l'occasion des réunions électorales. En revanche, on a remarqué la participation active des membres du Gouvernement aux activités de la campagne de soutien au Président en exercice, par exemple, la conférence de presse donnée par M. Mvouba, ministre, à l'Hôtel Marina le 26 février, ou les manifestations organisées par MM. Ibovi et Adada, également ministres, le 6 mars.

Lors de son observation, la MOEC a aussi remarqué la présence constante et massive « d'ambassades » (autour de panneaux d'affichage placés dans les différents quartiers de la ville) en faveur de M. Sassou Nguesso. Les ambassades des autres candidats étaient nettement moins nombreuses et moins visibles dans la mesure où elles étaient placées dans des zones périphériques. En ce qui concerne la publicité payante, la MOEC a relevé que les affiches de M. Sassou Nguesso dominaient les places et les rues des villes.

Campagne électorale dans les régions

La campagne électorale a démarré dans le calme et les observateurs ont surtout constaté la disproportion énorme entre les moyens mis en œuvre par le candidat Sassou Nguesso et ceux des autres candidats, ainsi que l'utilisation massive par le premier nommé des ressources publiques à des fins de propagande personnelles.

La campagne s'est déroulée dans une atmosphère peu enthousiaste voire apathique, les activités de campagne se limitant au déplacement des candidats dans le pays et à la distribution de tee-shirts et gadgets. Dans toutes les régions, la campagne est davantage perçue comme l'occasion de bénéficier d'une distribution de biens matériels et financiers que comme la possibilité de prendre connaissance du programme politique des candidats en lice.

D'importants moyens ont été mobilisés dans toutes les régions pour la campagne du candidat Sassou Nguesso, qui comportait, notamment, l'organisation de grands meetings auxquels participait le candidat-président en personne, meetings s'accompagnant systématiquement d'une distribution massive de posters, casquettes et autres gadgets de campagne.

Ces rencontres ont été fort bien organisées avec la présence sur place d'équipes nombreuses pour la distribution de cadeaux, la mobilisation des jeunes et des femmes, le transport des sympathisants des villages environnants, etc. Les responsables nationaux se sont déplacés dans les régions par avion ou hélicoptère.

Dans la plupart des agglomérations se sont constituées des « ambassades » distribuant gratuitement et en grand nombre le matériel publicitaire du candidat-président.

De leur côté, les partis d'opposition ont été relativement absents. La majorité des candidats semble avoir manqué des structures requises pour pouvoir organiser une campagne de soutien à l'échelle nationale. La totalité des candidats d'opposition s'est plainte d'un manque de moyens financiers.

Dans un certain nombre des régions, il s'est avéré difficile de prendre contact avec les représentants de l'opposition. La mission a pris note de témoignages selon lesquels la crainte de représailles empêchait les opinions et engagements politiques de s'exprimer librement, en particulier dans les zones touchées par la guerre.

Pendant les derniers jours de la campagne, un certain nombre de candidats ont mené campagne dans le sud du pays, à Sibiti, Dolisie et Nkayi. L'organisation des rencontres ainsi que les stratégies de campagne et d'approche des électeurs étaient mal définies. Certains candidats n'avaient pas de représentants sur place, d'autres, comme les représentants de M. Milongo à Sibiti, n'avaient pas reçu de consignes d'organisation et attendaient leurs délégués.

Des espaces d'affichage ont été installés dans les mairies et les préfectures pour permettre aux candidats de se présenter et d'exposer leur programme.

Si aucun incident n'a été signalé lors des meetings, des candidats ont fait savoir à la Mission que leur matériel de campagne aurait été enlevé ou détruit dans certains zones de Brazzaville, prétendument par des responsables de quartier.

Campagne électorale - observation quantitative

La MOEC a observé 26 réunions au niveau national, dont 16 pour M. Sassou Nguesso, 4 pour M. Milongo et 6 pour d'autres candidats (voir annexe). Aucun incident n'a été constaté au cours de ces réunions.

M. Sassou Nguesso a assuré pendant sa campagne une couverture nationale et a circulé dans les différentes préfectures et sous-préfectures. En revanche, M. Milongo s'est limité à Brazzaville et quelques villes du sud du pays.

Ressources publiques

L'équité d'accès aux ressources publiques pendant le processus électoral n'a pas été respectée. Comme l'ont relevé les observateurs dans toutes les régions, les ressources humaines et matérielles de l'Etat ont été ouvertement et massivement mobilisées dans tout le pays pour soutenir la campagne du Président en exercice: usage de véhicules et de bâtiments publics; recours aux fonctionnaires de l'Etat et au financement de la fonction publique, etc.

Les fonctionnaires des régions, préfets, secrétaires généraux, maires, personnel des mairies et préfectures ont été mobilisés lors des meetings de M. Sassou Nguesso, ainsi que l'attestent les ordres de présence signifiés par écrit aux fonctionnaires, dont la Mission a eu connaissance.

Organisations de la société civile et observation nationale

La MOEC a rencontré les organisations suivantes :

OCDH (Observatoire Congolais des Droits de l'Homme), ADHUC (Association pour les Droits de l'Homme et l'Univers Carcéral), LICOSE (Ligue Congolaise pour les Systèmes Electoraux), LICRA-Congo, APTS (Association Panafricaine Thomas Sankara), ROSAC (Réseau des Organisations de la Société Civile d'Afrique Centrale), OPED (Observatoire des Processus Electoraux et de la Démocratie), OEC (Observatoire des Elections au Congo).

Peu d'observateurs nationaux ont été déployés le jour du scrutin, à l'exception des personnes mandatées par l'OEC qui ont été rencontrées par les équipes d'observateurs de la Mission dans des bureaux de vote. L'OEC est une structure récemment créée par des fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères.

Une partie des organisations de la société civile rencontrées (OCDH, ADHUC) n'a pas souhaité s'engager dans l'observation des élections présidentielles parce qu'elles considéraient inexistants « les préalables à la tenue d'une élection démocratique ». Ces organisations représentent les structures les plus actives et les plus respectées en matière de défense des droits de l'homme et de promotion de la démocratie au Congo.

Plusieurs organisations rencontrées, dont la LICOSE, ont indiqué à la Mission qu'elles auraient souhaité s'engager davantage dans des activités d'observation nationale, mais se trouvaient limitées par le manque de moyens financiers. Certaines ont sollicité une aide directe de la Mission pour pouvoir assurer la formation de leurs membres et recevoir des conseils sur les techniques d'observation. Le jour du scrutin, la LICOSE a déployé 14 observateurs.

Peu avant la consultation électorale, le pays a vu se multiplier les ONG désireuses d'œuvrer en faveur de la démocratie et de procéder à une observation électorale. Ce phénomène mérite d'être souligné, car, dans bien des cas, l'origine et les objectifs véritables de ces organisations « champignons » demandaient à être clarifiés. L'OEC, lancée avec le concours d'un conseiller à la Présidence, notamment, en est un exemple.

A l'avenir, on pourrait améliorer la situation en donnant aux ONG crédibles les moyens financiers de mener un programme d'observation, car elles disposent de structures et de ressources humaines compétentes, mais manquent de crédits pour mettre en œuvre ce type de projet. Sans financement préalable, elles ne pourront pas être opérationnelles.

Si un appui est possible, il faudra impérativement procéder d'abord à une sélection minutieuse qui permette d'identifier les ONG véritablement indépendantes des structures étatiques et ayant déjà mené dans le passé (sous leur forme actuelle ou par l'intermédiaire de membres précédemment engagés au sein d'autres organisations) des activités de promotion de la paix et des valeurs démocratiques.

La Coordination de l'observation nationale des élections du Comité de suivi de la Convention pour la paix et la reconstruction au Congo a déclaré avoir déployé 120 observateurs nationaux. Des réserves sérieuses ont été émises quant au caractère non partisan de la Coordination, ses liens avec le Ministère de l'intérieur et la neutralité de la plupart des observateurs nationaux accrédités.

Education civique et électorale

La Mission n'a observé quasiment aucune activité d'éducation civique ou électorale, que ce soit de la part des organisations de la société civile, des partis politiques ou de l'Administration électorale.

L'approche suivie par les autorités en matière d'éducation électorale a été extrêmement faible dans la mesure où elle ne prévoyait même pas une stratégie globale d'information pour familiariser les électeurs avec les modalités de vote.

Le Ministère de l'intérieur, appuyé par le Ministère de l'éducation, a transmis des appels au refus de la violence et à un vote pacifique, sous forme de flashes à la télévision et à la radio. Par ailleurs, l'audiovisuel et la presse n'ont pas diffusé d'une manière systématique et efficace les instructions concernant les droits et devoirs des électeurs, la durée du scrutin ou les procédures de vote.

Les observateurs internationaux

En dehors de la MOEC, les autres missions d'observateurs internationaux étaient celles de l'Organisation de la francophonie, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et de l'Assemblée paritaire ACP-EU, ainsi qu'un groupe d'observateurs des Etats-Unis, et d'autres observateurs bilatéraux. Ces groupes sont arrivés quelques jours avant le scrutin pour l'observation à court terme.

La mission d'observation de l'Union européenne était la plus nombreuse avec un total de 45 observateurs. La mission de la Francophonie comptait 12 observateurs, celle de l'OUA, quatre, et l'Assemblée paritaire ACP-EU, un seul. Au total, une centaine d'observateurs internationaux a été déployée au Congo pour l'élection présidentielle.

3. Les médias

Le contexte

La situation des médias au Congo se ressent des conséquences des guerres civiles qui ont miné le pays. Le système médiatique est fortement limité et se caractérise par une série d'éléments préjudiciables à son impact au niveau de la société civile.

La concentration des moyens d'information à Brazzaville- et, plus marginalement à Pointe-Noire - , ainsi que la faiblesse du système audiovisuel public et l'absence d'un système audiovisuel privé actif au niveau national, nuisent à une diffusion généralisée de l'information. Le contrôle direct du pouvoir exécutif sur la gestion des médias étatiques, conjugué avec la faiblesse objective de la presse et des carences concrètes aux plans technique et financier, empêche les médias d'être des contrepoids actifs du pouvoir politique et de jouer leur rôle en tant que moyen de surveillance de l'activité politique.

Les journalistes déplorent un manque d'accès à l'information et attribuent aux problèmes financiers l'impossibilité de mener une activité normale. De plus, le fait qu'ils ne respectent pas tous avec la même rigueur le code de déontologie professionnelle, le manque objectif de structures organisationnelles et l'absence d'appuis financiers, sont autant d'éléments qui entravent un véritable développement du rôle des médias comme source et centre de débat et d'information.

Les chaînes télévisées

La chaîne étatique Télé Congo, qui ne couvre que la zone de Brazzaville, joue un rôle marginal dans la formation de l'opinion publique, car la majeure partie de la population ne possède pas de téléviseurs.

Trois chaînes locales sont présentes à Pointe-Noire: une publique, Télé Pointe-Noire, qui dépend de Télé Congo, et deux privées, Télé Portus et Canal Océan. A Nkayi et à Dolisie, il existe des petites chaînes artisanales gérées par les municipalités.

Les chaînes télévisées servent de lien entre Brazzaville et une partie du pays. Leurs programmes sont bien suivis par la population, mais ne s'occupent que marginalement de politique intérieure.

Les radios

La radio est le moyen de diffusion le plus important et le plus répandu sur le territoire. La seule station radio qui couvre tout le pays, Radio Congo, relève de l'Etat. Radio Brazzaville et Radio Liberté, qui couvrent uniquement la zone de Brazzaville, sont indépendantes dans la forme, mais étroitement liées, en pratique, avec la Présidence de la République et le Ministère de la communication. Radio Liberté a été créée pendant la guerre civile de 1997 pour soutenir le PCT.

Au niveau local, Pointe-Noire compte deux radios, l'une publique - Radio Pointe-Noire - qui dépend de Radio Congo, et l'autre privée - Radio Océan. A Dolisie, se trouve la radio communautaire Radio Louvakou.

Les radios étrangères – en particulier Radio Kinshasa, Radio Afrique N1 et Radio France Internationale – peuvent être captées dans le pays et ont une large audience.

La presse

La presse congolaise est peu développée et a un faible tirage. Après la guerre civile, le système de distribution de la presse n'a pas été réorganisé, de sorte que celle-ci est fortement concentrée à Brazzaville et, dans une moindre mesure, à Pointe-Noire. Il n'y a pas de quotidien, seulement des hebdomadaires. La plupart des journaux n'a pas de correspondants locaux et s'appuie sur des collaborateurs occasionnels. Le tirage n'est pas élevé, atteignant 1500 exemplaires au maximum.

Les agences de presse

L'Agence Congolaise d'Information, organisme étatique, distribue son bulletin à ses abonnés trois fois par semaine. Une autre agence de presse, les Dépêches de Brazzaville, proche du Gouvernement, offre un service d'information à titre payant. Les sources d'information les plus importantes pour les journalistes sont les contacts personnels, en particulier avec les fonctionnaires de l'Etat et les hommes politiques.

Des correspondants de l'Agence France Presse, Associated Press, Reuter, RFI et la BBC travaillent dans le pays.

Imprimeries

L'imprimerie d'Etat n'a pas repris son activité depuis la guerre civile de 1997. Il y a à Brazzaville une dizaine d'imprimeries privées, auxquelles les journaux s'adressent pour leurs travaux d'impression.

Association de suivi des médias

Dans le cadre du Forum de la presse congolaise sur le thème «Journalisme et responsabilité», tenu à Brazzaville du 21 au 23 février 2002, une centaine de professionnels de l'information a créé l'Observatoire congolais des médias pour assurer une information adéquate et veiller au respect du code de déontologie professionnelle. L'Observatoire devrait entrer en activité après le scrutin présidentiel.

Suivi des médias

Audiovisuel public

Du 24 février au 8 mars, la MOEC a procédé à un suivi quantitatif et qualitatif de l'audiovisuel public – Radio⁹ et Télé Congo¹⁰.

L'équipe média de la MOEC a relevé le temps d'attention consacré aux candidats, à leurs comités de soutien, aux partis politiques et à leurs membres, et au Gouvernement. Le temps d'attention est le temps où un sujet politique est couvert, soit indirectement par le reportage des journalistes, soit directement par l'accès direct à l'audiovisuel. La qualité – positive, neutre ou négative - de la visibilité des acteurs politiques a également été relevée.

D'une manière générale, la campagne a principalement été couverte dans le cadre des journaux et de l'émission « Echos de campagne », émission produite à l'occasion de l'élection présidentielle pour la présentation des programmes des candidats et pour le reportage de leurs activités.

⁹ Le projet d'observation des médias de la MOEC prévoyait un suivi de tous les journaux transmis par Radio Congo de 12h. à 20h. Dans la période du 24 février au 8 mars, jour de clôture de la campagne électorale, une moyenne de 7 éditions d'information par jour a été enregistrée et analysée, pour un total de 91 éditions.

¹⁰ Le projet d'observation des médias de la MOEC prévoyait une analyse de la programmation de la chaîne publique de 18h. à 24h. Dans la période du 24 février au 8 mars, 78 heures de programmation ont été enregistrées et analysées.

Les médias ont reproduit les tendances identifiées dans la campagne proprement dite: absence de débat entre les candidats sur des projets concrets ; disproportion des moyens financiers entre les candidats ; avantage dont bénéficiait le candidat Sassou Nguesso de par son accès aux ressources publiques ; et soutien ouvert des membres du gouvernement à ce candidat. Tous ces points apparaissent à l'évidence dans la couverture médiatique de la campagne (voir annexe).

Le principe de l'égalité entre les candidats, sanctionné dans la recommandation n° 1 de la CONEL, n'a que partiellement été respecté et la MOEC a relevé une disproportion dans la visibilité des différents candidats.

En ce qui concerne les émissions de campagne électorale proprement dites, la Mission a constaté un accès équitable à l'antenne: tous les candidats qui le désiraient ont eu la possibilité de présenter leur programme.

Au niveau de l'information diffusée, la Mission considère comme positif le fait que tous les candidats et les positions du « cartel de l'opposition » ont bénéficié d'une certaine couverture. En revanche, elle a remarqué une disproportion dans la visibilité des candidats, à l'avantage manifeste du Président en exercice. La position de force de ce dernier a aussi été constatée pour ce qui concerne la quantité et la qualité de la couverture de sa campagne.

Le Président et ses comités de soutien ont été les sujets principaux de toute l'information de l'audiovisuel public, la couverture de leurs activités dépassant la moitié du temps consacré à la politique et à l'élection. De plus, l'appui des membres du Gouvernement a encore contribué à augmenter l'espace qui lui était ouvert.

En ce qui concerne la radio, M. Sassou Nguesso et ses comités de soutien ont reçu 65% du temps consacré à la politique et à l'élection. La couverture de la campagne des autres candidats a été sensiblement inférieure (cf. tableau 1 ci-après).

Tableau 1 : Répartition du temps d'antenne (radio) entre les candidats et leurs comités de soutien dans les émissions d'information

	Temps d'attention
D. Sassou Nguesso	65%
A. Milongo	12%
J. Kignoumbi	8%
B. Mizidy	8%
A. Mackoumbou	3%
C. Mankassa	2%
L. Mateta	1%
J. Demba Ntelo	0%
A. Bandou	0%
M. Mberi	0%
Total	100%

Base : 7 heures

S'agissant de l'information électorale et politique télévisée, le Président a été le principale bénéficiaire du temps d'attention. Télé Congo a consacré 52% du temps à la couverture des activités du Président et de ses comités de soutien (voir tableau 2).

La couverture des activités du Président a davantage portée sur sa campagne que sur son rôle institutionnel (91% contre 9%). La confusion entre campagne et rôle institutionnel a été

récurrente, comme le montre, par exemple, le reportage de son rendez-vous avec le Ministre des affaires étrangères de la République Démocratique du Congo, où il s'est présenté arborant un de ses T-shirts de campagne.

Tableau 2 : Répartition du temps d'antenne (télévision) entre les candidats et leurs comités de soutien dans les émissions d'information

	Temps d'attention
D. Sassou Nguesso	52%
A. Milongo	12%
C. Mankassa	8%
J. Kignoumbi	8%
A. Mackoumbou	6%
L. Mateta	5%
J. Demba Ntelo	4%
A. Bandou	2%
M. Mbéri	2%
Total	100%

Base : 8 heures

Qualitativement, les activités du Président n'ont pas reçu le même traitement que celles des autres candidats. L'équation entre M. Sassou Nguesso et la certitude du maintien de la paix dans le pays a été un leitmotiv constant véhiculé par tous les médias ; à côté de cette association, la tonalité enthousiaste et les évaluations positives des journalistes ont joué à l'avantage du Président.

L'analyse du ton de la couverture radiophonique montre que le Président a presque toujours été présenté d'une manière extrêmement positive (71% du temps d'antenne qui lui a été consacré), tandis que les autres candidats font l'objet d'une couverture neutre.

Une tendance analogue est évidente à la télévision, où la tonalité de la couverture de la campagne de M. Sassou Nguesso a été positive à 72%.

Les moyens financiers importants dont disposait M. Sassou Nguesso ont permis à son appareil de campagne d'acheter des espaces publicitaires au nom de ses comités de soutien, ce qui est contraire à la loi. Les autres candidats n'ont guère eu recours à ce procédé. Les publicités ont été transmises à la télévision et à la radio sous forme de communiqués.

Presse écrite

Malgré ses faiblesses, la presse écrite a participé au débat électoral. Tous les journaux se sont concentrés sur la couverture de la campagne, publiant des interviews des candidats, leurs programmes et leurs prises de position.

La Mission a relevé la publication constante et massive de publicités en faveur de M. Sassou Nguesso, en violation des dispositions prévues par la loi. Les comités de soutien de M. Milongo sont les seuls à avoir agi de même.

Médias et campagne au niveau régional

Au niveau régional, la diffusion des médias a été extrêmement limitée et les informations électorales n'ont atteint qu'une partie restreinte de la population. Les observateurs ont relevé que l'attitude généralisée des médias locaux s'était caractérisée, tout au long du processus, par un soutien à M. Sassou Nguesso et un suivi constant de ses activités de campagne.

Les observateurs ont aussi remarqué le contrôle exercé sur la diffusion de l'information par les autorités qui, dans certaines zones, ont coupé à loisir, par d'autres émissions régionales, les informations concernant la campagne des candidats concurrents.

Couverture de la MOEC et rapports de la Mission avec la presse

Les relations entre la MOEC et la presse ont été cordiales, mais il est parfois apparu une certaine confusion entre le mandat de cette mission et celui de la mission d'assistance technique.

Vu les conditions de sous-développement médiatique du pays, le nombre de journalistes actifs au niveau national est forcément limité. Quoi qu'il en soit, ceux-ci ont montré de l'intérêt pour les activités d'observation et les objectifs de la Mission.

La MOEC a organisé deux conférences de presse : l'une, le 2 mars, à l'occasion de l'arrivée de M. Miranda, pour présenter la Mission à la presse nationale et internationale travaillant dans le pays ; l'autre, le 13 mars, pour rendre publique sa déclaration préliminaire. Dans les deux cas, les journalistes ont été nombreux à y assister et les questions posées ont toujours été neutres et jamais vraiment polémiques. Les deux événements ont été couverts par la presse nationale et internationale sans manipulation des contenus et du message. Seul l'audiovisuel public a rendu compte de la déclaration préliminaire de façon tendancieuse, soulignant les appréciations faites au sujet du calme dans lequel le scrutin s'était déroulé, et évitant de mentionner les critiques de la Mission sur le processus lui-même.

Le soir du 10 mars, après la fermeture des bureaux de vote, M. Miranda a fait une déclaration dans laquelle il se félicitait du déroulement pacifique du scrutin présidentiel. Cette déclaration a été couverte de manière adéquate.

Les communiqués de presse émis par la Mission pendant l'observation ont toujours été rapportés par la presse sans commentaires négatifs, sur un ton neutre et équilibré.

4. Le déroulement des opérations de vote, de dépouillement et de consolidation des résultats

Préparation du scrutin

Distribution du matériel électoral

La Mission a constaté des difficultés sérieuses d'organisation et de planification dans les opérations de distribution du matériel. Dans quelques cas, le matériel électoral a été distribué la veille du scrutin, voire le jour même. La production des bulletins de vote dans les imprimeries de Brazzaville s'est effectuée avec du retard et parfois dans la confusion.

Dans une majorité des régions du pays, y compris Brazzaville, les bulletins distribués aux bureaux de vote étaient en nombre insuffisant pour un ou plusieurs candidats, sauf pour M. Sassou Nguesso.

Des bulletins et procès-verbaux ont été distribués tardivement dans quelques bureaux de vote alors que les opérations de vote avaient déjà commencé. Certains bureaux sont restés fermés plusieurs heures à cause du manque de bulletins pour un ou plusieurs candidats. Dans une région, la Mission a constaté que les procédures de vote avaient démarré alors que seuls étaient disponibles les bulletins pour M. Sassou Nguesso.

Formation des membres des bureaux de vote

Les membres des bureaux de vote ont reçu une formation peu de jours avant le scrutin. Dans un certain nombre de cas, cette formation s'est résumée aux indications fournies par les présidents, quelques minutes avant l'ouverture des bureaux. C'est ce qui explique en partie le ralentissement des procédures d'ouverture et des opérations de vote, le temps que les membres des bureaux se familiarisent avec les tâches à accomplir et appréhendent mieux leur rôle.

Présence dans les bureaux de vote

Les partis d'opposition et les membres de la société civile ont été généralement peu représentés dans les bureaux de vote. La plupart des organisations ne disposaient pas de structures d'appui opérationnelles ni de moyens financiers adéquats. Ainsi, leur capacité de mobiliser, former et déployer un nombre suffisant de représentants est restée très limitée. La publication tardive de la liste et de la localisation des bureaux par l'Administration a encore compliqué les choses.

Jour du scrutin

Le jour du scrutin, les 45 observateurs de la MOEC ont visité 302 bureaux de vote au total et observé les procédures de fermeture et de dépouillement dans 27 d'entre eux.

Le scrutin s'est déroulé dans le calme. La circulation automobile avait été interdite par arrêté pendant les opérations de vote dans tout le pays et la plupart des commerces sont restés fermés.

Un nombre significatif de dysfonctionnements dans les opérations de vote a été relevé à travers tout le pays. Sur les 302 bureaux de votes observés, des irrégularités ont été constatées dans 60% des cas, dont 17% d'irrégularités majeures et 43% d'irrégularités mineures. Les irrégularités majeures sont des irrégularités qui peuvent affecter le résultat de l'élection dans le bureau de vote, les irrégularités mineures sont des irrégularités qui n'affectent pas le résultat. Les principales irrégularités peuvent se résumer comme suit :

- absence de matériel essentiel ;
- vote de personnes non inscrites et/ou sans carte d'électeur ;
- absence d'identification des électeurs ;
- admission à voter de personnes non inscrites, sans carte d'électeur et sans pièce d'identité ;
- passation de consignes de vote aux électeurs à l'intérieur du bureau ; et,
- dans une moindre mesure, votes multiples et bourrage d'urnes.

Ouverture

Dans 50% des cas observés, les bureaux de vote ont ouvert en retard et dans une certaine confusion, en partie (30% du total) à cause de l'absence de matériel essentiel (bulletins de vote et procès-verbaux) et du manque de formation des membres des bureaux. Le fonctionnement s'est amélioré au milieu de la matinée.

Opérations de vote

Une très grande confusion a régné le jour du scrutin en ce qui concerne la détermination des personnes habilitées à voter. La CONEL a donné de nouvelles instructions aux présidents des bureaux alors que les opérations de vote avaient déjà commencé (vers 11h., c'est-à-dire, quatre heures après l'ouverture). Ces instructions, diffusées par les représentants de la CONEL et par les médias, spécifiaient que les non inscrits munis de leur carte d'électeur et les inscrits sans carte seraient habilités à voter.

Des listes additionnelles ont été établies dans un nombre significatif de bureaux. Dans certains quartiers de Brazzaville, la liste additionnelle des personnes ayant voté était plus longue que celle des votants normalement inscrits.

La Mission a constaté un certain nombre d'irrégularités, dont des irrégularités majeures, lors des opérations de vote :

- manque de bulletins pour un ou plusieurs candidats et utilisation de bulletins jetés à la poubelle;
- absence de contrôle de l'identité des électeurs;
- admission à voter de personnes non inscrites et démunies de carte d'électeur ;
- passation de consignes de vote (au profit de M. Sassou Nguesso) par des membres de bureaux de vote;
- autorisation de mineurs à participer au scrutin;
- votes multiples et bourrage d'urnes.

Opérations de fermeture et de dépouillement

Dans leur évaluation générale, les observateurs ont relevé des irrégularités dans 44% des 27 bureaux visités.

La Mission a constaté un certain nombre d'irrégularités, dont des irrégularités majeures, lors des opérations de dépouillement:

- le dépouillement n'était pas public;
- le nombre d'électeurs ne correspondait pas à celui des bulletins dans l'urne;
- les résultats n'étaient ni annoncés ni affichés par le président du bureau de vote.

Les opérations de dépouillement ont été affectées par le manque d'éclairage, car les bureaux de vote ne disposaient que d'une lampe torche ou d'une lampe tempête.

Les opérations de dépouillement et de transport des résultats vers les commissions électorales locales se sont déroulées dans le calme. Les véhicules mis à la disposition des commissions pour l'organisation du transport étaient nettement insuffisants.

Opérations de consolidation des résultats

D'après la Loi, les commissions locales d'organisation des élections envoient les résultats de leurs circonscriptions, accompagnés des procès-verbaux, au siège de la CONEL. La CONEL transmet les résultats provisoires au Ministre de l'intérieur et au juge constitutionnel.

Deux jours avant l'échéance électorale, la CONEL a décidé de centraliser en un seul endroit la réception des résultats, à savoir le Parlement (siège de la CONEL), au lieu des deux initialement prévus (Comité Technique de la CONEL, situé au MISAT, et Coordination de la CONEL, située au Palais de Parlement). Néanmoins, il semblerait que le Ministère de l'Intérieur ait aussi reçu certaines informations pendant la transmission et la consolidation des résultats.

Le processus de consolidation a été considérablement ralenti entre le 12 et le 14 mars et s'est déroulé dans une grande opacité. Pendant la consolidation, la collaboration des autorités avec la Mission a été rendue difficile au niveau central (CONEL) et dans un certain nombre de régions par les représentants de l'Administration (préfets, maires et secrétaires-généraux). Un certain nombre d'observateurs s'est vu refuser l'accès aux salles des commissions électorales ; d'autres n'ont pu obtenir les informations relatives aux résultats qu'ils recherchaient. Dans plusieurs cas, y compris à Brazzaville, les responsables des commissions locales ont déclaré aux observateurs qu'il leur fallait consulter le Ministère de l'intérieur avant de les autoriser à observer et relever les résultats. De ce fait, la Mission n'a pas obtenu les renseignements pertinents et s'est trouvée dans l'impossibilité de procéder à une vérification plus approfondie.

A Brazzaville, la Mission a observé que des instructions avaient été données aux commissions locales de certains arrondissements pour modifier les procès-verbaux. Il s'agissait de savoir si le nombre des électeurs figurant sur les listes additionnelles devaient ou non être inclus dans celui des inscrits. Instruction a été donnée de ne pas le prendre en compte.

La modification des procès-verbaux, effectuée dans plusieurs régions, s'est faite dans la plupart des cas à huis clos, hors la présence des représentants des candidats et de la société civile.

La Mission a procédé à une vérification préliminaire des résultats et a constaté les irrégularités et pratiques frauduleuses ci-après en ce qui concerne la modification des procès-verbaux:

- différences entre les résultats relevés par les observateurs dans les bureaux de vote et ceux qui ont été transmis à la commission électorale de Nkayi ;
- résultats faisant apparaître un nombre égal d'inscrits, de suffrages exprimés et de voix en faveur de M. Sassou Nguesso dans 5 des 11 districts de Djambala ;
- nombre d'abstentions au niveau du district inférieur aux résultats d'un seul bureau de vote, à Djambala ; et
- taux de participation anormalement élevé (>98%).

Les résultats provisoires ont été annoncés par le Ministre de l'intérieur, le 13 mars. Le 15 mars (selon le président de la Cour suprême), tous les procès-verbaux ont été envoyés à la Cour suprême qui doit, après vérification, proclamer, en qualité de juge constitutionnel, les résultats définitifs de l'élection présidentielle dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception des résultats provisoires et des procès- verbaux transmis par la Commission nationale d'organisation des élections. Le Président de la Cour suprême a promulgué une ordonnance nommant six juges pour étudier les procès-verbaux . Lors de ses visites au siège de la Cour suprême, la Mission a observé que personne ne travaillait sur les dossiers, même s'il lui a été dit que les juges étaient à la tâche dans leurs bureaux.

Les différends en rapport avec l'élection présidentielle relèvent de la compétence du juge constitutionnel. Le droit de contester une élection appartient aux candidats ou à leurs représentants, aux partis et aux groupements politiques. La contestation de l'élection présidentielle doit intervenir avant la proclamation des résultats définitifs par le juge constitutionnel. Aucune requête n'a été introduite dans ce sens. Les résultats définitifs ont été publiés par la Cour suprême le 29 mars. Ils correspondent aux résultats provisoires (voir tableau).

La Mission considère que le taux de participation indiqué dans la déclaration des résultats ne reflète pas la réalité. La seule option sérieuse pour calculer le taux de participation serait d'ajouter le nombre des inscrits sur les listes additionnelles à celui des inscrits sur la liste électorale et de donner une fourchette (entre X% et 74,7 %), étant admis que le taux véritable ne serait jamais connu .

Si les manipulations observées ne remettent pas en cause l'issue du scrutin présidentiel, elles jettent un discrédit certain sur l'intégrité des élections et affectent en particulier la clarification des taux de participation et d'abstention qui ont prévalu pour ces élections.

Résultats

	Résultats provisoires ¹¹	Résultats définitifs ¹²	
Angèle Bandou	27 849	27 849	2,32%
Jean-Felix Demba Ntelo	20 252	20 252	1,68%
Joseph Kignoumbi Kia Mboungou	33 154	33 154	2,76%
Côme Mankassa	15 054	15 054	1,25%
Luc Daniel Mateta Adamo	19 074	19 074	1,59%
Bonaventure Mizidy Bavoueza	11 981	11 981	1%
Denis Sassou Nguesso	1 075 247	1 075 247	89,41%

Le total des inscrits est de 1 733 943. Le total des votants de 1 295 319, avec une abstention de 438 624 (25.3%). Les bulletins nuls se sont chiffrés à 92 706 (Cour suprême) ou 92 708 (MISAT), les suffrages exprimés, à 1 202 611 (69.73%). Le taux de participation est de 74,7%.

5. Après l'élection

La victoire de M. Sassou Nguesso devrait être perçue comme l'expression du désir de la population de voir s'instaurer une paix durable. Dans cette perspective, la stabilité résultant de ce choix devrait s'accompagner de mesures visant à inclure dans le processus les autres acteurs politiques, tant au Congo qu'à l'étranger, pour qu'une véritable transition soit mise en place.

La faiblesse de la plupart des candidats et partis politiques pendant l'élection présidentielle est un indice de la situation précaire de la classe politique. La formation et la consolidation des structures des partis à moyen et long terme reste un travail à engager dans le pays.

¹¹ Publiés par le Ministre de l'intérieur, le 13 mars 2002.

¹² Publiés par la Cour suprême, le 29 mars 2002.

Le premier tour de l'élection présidentielle, le 10 mars 2002, a donné la victoire à M. Sassou Nguesso avec une majorité absolue (89,41% des suffrages exprimés).

Compte tenu des résultats du scrutin, la MOEC a pris des dispositions pour clore la mission le 22 mars 2002. Les observateurs à court terme et le Chef de mission ont quitté le pays le 15 mars, les observateurs à long terme, le 18 mars, et l'équipe-cadre, le 22 mars.

Le 13 mars, dans le cadre d'une conférence de presse, la Mission a rendu publique sa déclaration préliminaire (voir Annexe) concernant le déroulement des différentes phases du processus électoral observé. Les aspects les plus importants restent le calme observé pendant tout le processus, y compris le jour du scrutin ; les dysfonctionnements graves le jour du scrutin (notamment en ce qui concerne les listes électorales) ; et la nécessité de modifier la répartition des tâches à accomplir pendant le processus électoral entre le MISAT et la CONEL.

La Mission estime que les actes frauduleux et les dysfonctionnements graves qui ont été observés par ses équipes ne sont pas suffisants, compte tenu des voix obtenues par M. Sassou Nguesso, pour modifier le résultat global de l'élection présidentielle. Si par fraude on entend des actes influant sur les résultats obtenus pendant l'exercice du vote, on peut effectivement considérer qu'il y a eu fraude le jour du scrutin, pendant le dépouillement et, surtout, lors de la consolidation des résultats. Ces actes ont eu une incidence particulière sur le calcul du taux de participation et, dans une moindre mesure, sur le total des voix en faveur de M. Sassou Nguesso. Concernant les actes isolés de manipulation des résultats dans quelques commissions électorales, la Mission estime que les responsables devraient être sanctionnés pour éviter que la situation ne se reproduise lors des prochaines élections. De manière générale, il est important que toute irrégularité commise lors d'un processus électoral soit sanctionnée suivant les dispositions prévues à cet effet par la loi.

Période post-électorale

Un certain nombre de tâches restent à accomplir en vue d'améliorer les échéances électorales à l'avenir: révision exhaustive des listes électorales ; consolidation et promulgation des textes législatifs ; redéfinition des rapports entre la CONEL et le MISAT ; adoption d'une décision concernant le caractère provisoire ou permanent à donner aux différents niveaux de la CONEL ; et participation effective des représentants des candidats et partis politiques au sein des structures électorales.

Les principaux problèmes de caractère juridique qui se sont posés pendant la période électorale tenaient à l'absence d'un dispositif juridique dans certains domaines, à la difficulté d'accès aux textes de droit, et au respect insuffisant de la législation électorale en vigueur. Pour les prochaines élections, il y aurait déjà amélioration si les autorités administratives appliquaient la Loi électorale avec rigueur.

Pour ce qui est des listes électorales, après évaluation qualitative, il apparaît clair qu'une décision devrait être prise pour déterminer (1) s'il convient d'actualiser les listes existantes ou de procéder à une nouvelle campagne d'inscription ; (2) si les listes électorales doivent se fonder sur la liste des personnes recensées ou sur un registre électoral indépendant ; et (3) si le responsable de la garde des listes doit être le MISAT ou la CONEL.

La Mission estime qu'un nouveau recensement administratif hors de la pression des élections serait approprié et devrait être une condition sine qua non à toute participation de la Union européenne à des futures élections au Congo.

6. Recommandations

La décision de l'Union européenne d'envoyer des observateurs suivre l'élection présidentielle au Congo est l'expression de sa volonté d'appuyer le processus de paix engagé dans le pays. Globalement, la mission d'observation a permis, d'une part, d'obtenir des informations fiables sur le déroulement de l'élection et de renforcer ainsi la transparence du processus électoral, et de l'autre, de formuler des recommandations pour l'amélioration des scrutins électoraux à l'avenir.

Pour ce qui est des recommandations, la Mission estime que les améliorations ci-après seraient souhaitables.

Cadre juridique

- Consolidation et promulgation des textes législatifs ;
- Appuyer la publication du Journal Officiel et assurer une large diffusion de la législation électorale en vigueur ;
- Analyser la Loi électorale dans le but d'identifier les lacunes et imprécisions juridiques, de manière à pouvoir ensuite légiférer pour y remédier (i.a. répartition des pouvoirs entre la CONEL et le MISAT, la participation des représentants politiques à toutes les phases du processus, le financement de la campagne électorale et des spots publicitaires dans les médias, l'utilisation de l'encre indélébile, la consolidation des résultats, transparence du processus);
- Considérer la possibilité d'opter pour un système de bulletin unique, éventuellement plus consensuel, moins coûteux et permettant plus facilement un contrôle démocratique et de diminuer les possibilités de fraude ;
- Veiller à l'application et au respect de la législation électorale en vigueur;

Recensement et listes électorales

- Il semble indispensable d'organiser comme mesure structurelle, et hors de toute pression pré-électorale, une révision exhaustive du recensement de la population et des listes électorales;
- Après évaluation qualitative, une décision devrait être prise pour déterminer (1) s'il convient d'actualiser les listes existantes ou de procéder à une nouvelle campagne d'inscription ; (2) si les listes électorales doivent se fonder sur la liste des personnes recensées ou sur un registre électoral indépendant ; et (3) si le responsable de la garde des listes doit être le MISAT ou la CONEL.
- Faire en sorte que l'Administration distribue les listes électorales et les cartes d'électeur avant la date des élections, et affiche les listes électorales avant le jour du scrutin dans un lieu public; informer largement les électeurs des modalités de l'enregistrement et du vote ;
- Préciser sur les cartes électorales le bureau de vote dont relève chaque électeur et publier bien à l'avance la liste et les adresses des bureaux de vote ;

Administration électorale

- Garantir le respect de la composition tripartite de l'administration électorale- représentants de l'Etat, partis politiques et société civile - aux différents niveaux (national, régional et communal);
- Adoption d'une décision concernant le caractère provisoire ou permanent à donner aux différents niveaux de la CONEL;

- Participation effective des représentants des candidats et partis politiques au sein des structures électorales.
- Revoir la répartition des tâches entre l'Administration et la CONEL, en vue de donner une véritable indépendance à la CONEL. A cet effet, il conviendrait de modifier les articles de la Loi électorale concernant la composition du Comité Technique par des cadres et agents du Ministère de l'intérieur, ainsi que l'article qui attribue au représentant de l'Etat la présidence des commissions locales ;
- Planifier davantage le travail de l'administration électorale pour éviter autant que possible les instructions de dernière minute ;
- Aider à la planification des tâches et à la mise en œuvre du calendrier électoral dans les préfectures et les mairies ;
- Cesser de muter des fonctionnaires pendant la période électorale ;
- Recruter les membres des bureaux de vote en fonction de leur niveau d'étude et limiter les recrutements par cooptation de sympathisants politiques ;
- Former davantage les membres des commissions électorales locales et régionales et donner une formation plus rigoureuse au personnel des bureaux de vote ;
- Assurer la formation des représentants des partis politiques et la diffusion de matériel pédagogique.
- Mener une campagne d'éducation civique et d'information pour le public en général et, plus particulièrement, les jeunes, les femmes et les analphabètes ;
- Utiliser correctement l'encre indélébile comme mesure de contrôle.

Médias

- Viser à ce que le système audiovisuel de l'Etat, en tant que service public, poursuive une politique d'équité qui ne soit pas limitée aux émissions de campagne, mais s'étende à toutes les émissions d'information ;
- Déterminer un cadre juridique pour la propagande électorale à paiement et les institutions chargées d'en contrôler le respect ;
- Fournir un soutien financier, accompagné de programmes de formation professionnelle, pour créer une presse écrite et un système audiovisuel véritablement indépendants du pouvoir politique ;
- Identifier des canaux d'information parallèles pour permettre à la population des régions de mieux connaître les options politiques qui lui sont offertes ;
- Programmer des émissions qui permettent aux candidats de confronter leurs points de vue et aux électeurs de prendre connaissance des politiques préconisées par chacun ;
- Exploiter les moyens de communication pour diffuser parmi les électeurs des informations neutres et non-politisées concernant les modalités et les procédures de vote.

Promotion de l'observation nationale

- Appuyer, après sélection minutieuse, des ONG indépendantes des structures étatiques et ayant déjà mené dans le passé (sous leur forme actuelle ou par l'intermédiaire de membres précédemment engagés au sein d'autres organisations) des activités de promotion de la paix et des valeurs démocratiques, de manière à mettre en place un programme d'observation nationale indépendante et des campagnes d'information civique et électorale ;
- Appuyer le renforcement des capacités des ONG en matière de planification, organisation et recrutement des observateurs nationaux ;
- Familiariser les cadres/formateurs des ONG avec les méthodes d'observation reconnues.

7. ANNEXES

Annexe A

Union européenne



Mission d'observation électorale
Congo - 2002

A. Déclaration préliminaire

**de Joaquim Miranda, chef de la Mission d'observation électorale de
l'Union européenne au Congo - Election présidentielle 2002**

Brazzaville, le 13 mars 2002 : La Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Congo (MOEC) est déployée dans le pays depuis le 18 février 2002. La MOEC est conduite par M. Joaquim Miranda, Membre du Parlement européen et Président de la commission du développement du Parlement européen. La MOEC consiste en une équipe de coordination de 5 personnes, 18 observateurs à long terme et 19 observateurs à Court terme.

Un membre du Parlement européen, M. John Corrie, a été aussi associé à la MOEC pendant l'observation électorale.

Le calme observé pendant la phase pré-électorale et le jour du scrutin est un aspect positif de ce scrutin et démontre que le peuple congolais, les candidats et les autorités ont eu la volonté de tourner définitivement la page de la violence.

Compte tenu des affrontements violents qui ont eu lieu au Congo-Brazzaville ces dernières années et de la période transitoire encore en cours, la MOEC considère que l'élection présidentielle a donné à la population congolaise la possibilité d'exprimer, avant tout, son désir de paix et le refus de la violence. Dans ce contexte post-conflit, cette élection ne peut être simplement appréhendée comme une élection classique entre des candidats et des programmes politiques.

Concernant la campagne, le retrait de deux candidats, MM. Mberi et Mackoumbou-Nkouka, annoncé dans un communiqué du « cartel des candidats de l'opposition à l'élection présidentielle » le 5 mars, et de M. Milongo, annoncé le 8 mars, a diminué le choix politique offert aux électeurs, et, dans une certaine mesure, l'enjeu du scrutin et la participation des électeurs. La Mission a pris note des arguments soulevés par les candidats pour expliquer leur retrait et a abordé cette question lors des entretiens avec les différentes autorités.

Lors de la deuxième rencontre qui a eu lieu avec M. Milongo, la MOEC n'a pas obtenu de sa part de nouveaux arguments qui permettraient de comprendre son changement d'attitude concernant sa participation au scrutin.

Les candidats et les partis d'opposition ont été relativement absents de la campagne électorale. La majorité des candidats semblait, pour la plupart, manquer de structures d'organisation capables de soutenir et de mettre en œuvre une campagne sur une échelle nationale. Ces difficultés ont prévalu aussi concernant la capacité des candidats à se doter de représentants dans les commissions électorales et les bureaux de vote.

De plus, l'opposition de quelques partis aux différentes phases du processus n'a pas non plus facilité le déroulement des opérations.

Dans le cadre de l'organisation et de la mise en œuvre de l'élection présidentielle, plusieurs aspects méritent une attention particulière en vue de l'amélioration du processus électoral au Congo-Brazzaville et la tenue des prochaines élections :

- le déroulement du recensement et la méthode d'élaboration des listes électorales, la création d'un mécanisme d'information efficace entre les autorités électorales et les autres acteurs électoraux, notamment les candidats, la séparation des tâches à accomplir par la Commission nationale de l'organisation des élections (CONEL) et le Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et l'administration territoriale (MISAT), la différence considérable entre les moyens mis à disposition des différents candidats et les contradictions entre les différents textes de lois et les instructions données aux membres des bureaux de vote.

D'après les contacts maintenus par la mission, quelques aspects techniques ont été améliorés pendant ces élections si on les compare à l'organisation du référendum du 20 janvier dernier. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour que les élections puissent se dérouler dans le respect et la maîtrise des différents aspects mentionnés ci-dessus.

Globalement, la répartition des compétences entre la Commission nationale de l'organisation des élections (CONEL) et le Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale (MISAT) devrait être révisée en vue de donner plus de poids à la CONEL.

Les délais de publication des résultats du recensement et des listes électorales provisoires, les difficultés d'accès aux textes légaux, les changements dans les dispositions pratiques concernant les procédures de vote ont eu un effet sur la transparence et le niveau de performance du processus électoral.

Tenant compte des difficultés techniques du processus (listes des électeurs -personnes avec carte d'électeur non inscrites sur les listes, personnes sans cartes reprises dans les listes, etc. - livraison de matériel, etc.), une participation active des représentants des candidats aurait favorisé la transparence et le bon déroulement du processus électoral.

L'augmentation du nombre des bureaux de vote par rapport à ceux du référendum est un fait positif pour faciliter le vote des électeurs. En revanche, le délai mis pour fixer le nombre des bureaux de vote, la distribution tardive des listes du corps électoral, des bulletins de vote et des cartes d'électeurs, ainsi que l'absence d'une campagne effective d'éducation civique des électeurs sont des aspects à améliorer.

Tenant compte des délais impartis entre la date du référendum et le premier tour de l'élection présidentielle (48 jours), il n'y a pas eu suffisamment de temps pour une révision des listes définitives au niveau local. Cette situation a eu pour conséquence une augmentation du corps électoral sans véritable contrôle et des problèmes pendant le jour du scrutin.

Une révision extraordinaire des listes aurait été souhaitable pour garantir l'exercice du droit de suffrage aux Congolais qui réunissent les conditions nécessaires et pour éviter le recours à de nouvelles listes additives. Cependant, l'agenda établi pour les différentes élections ne permettait pas le temps nécessaire à l'organisation d'une telle révision du corps électoral.

L'implication de l'administration publique dans la campagne des candidats (dans ce cas en faveur de M. Sassou Nguesso) a été notée. La mission est d'avis que l'administration doit rester en dehors des activités de campagne des candidats et des partis politiques, lors de toute élection dans le pays.

La Mission encourage les autorités congolaises et la CONEL à mettre au point à l'avenir un code de bonne conduite réglant la participation de l'administration dans le processus électoral (prises de position politiques et mises à disposition de fonctionnaires, utilisation des fonds publics et équipements de l'Etat tels que véhicules, etc.).

La couverture de la campagne pour l'élection présidentielle a été régulière et consistante dans tous les moyens de communication nationaux. De plus, la tonalité de la campagne a été calme et pacifique, tout en faisant appel à une élection sans violence pour une compétition démocratique et civile.

Cependant, le principe d'égalité entre les candidats, concernant les médias, n'a que partiellement été respecté. Il a existé une disproportion de visibilité entre les différents candidats, même en tenant compte de la différente représentativité des candidats.

Le jour du scrutin, les 45 observateurs ont visité un total de 302 bureaux de vote. Lors du dépouillement, un total de 22 bureaux de vote a été observé dans les 10 régions du pays et Brazzaville. Les opérations de vote et de dépouillement ont rencontré un nombre significatif de dysfonctionnements essentiellement administratifs dans tout le pays.

Ces cas ont été pour la plupart résolus par les autorités compétentes dans l'esprit de permettre le vote de la majorité des électeurs. Ceci a cependant provoqué une certaine confusion dans les bureaux de vote et a limité l'impact des différents instruments mis en place pour le contrôle du scrutin.

Le jour du scrutin s'est déroulé d'après notre information dans le calme.

La Mission d'observation poursuivra ses activités dans la période post-électorale et produira un rapport final contenant le détail de ses conclusions et d'éventuelles recommandations pour l'amélioration du processus électoral au Congo.

La Mission est de l'opinion que l'Union européenne devrait rester impliquée dans le processus de transition au Congo et assister les autorités congolaises en ce qui concerne l'amélioration des activités électorales, notamment le recensement, la liste des électeurs, les textes de lois et les dispositions pratiques relatives à l'organisation ainsi que la mise en œuvre des élections pendant les prochains mois et le suivi post-électoral.

Annexe B

B. Cadre juridique et Administration électorale

- Constitution. Le texte approuvé par référendum le 20 janvier 2002 et promulgué par Décret n° 2002 –148 du 17 février 2002, n'entrera en vigueur qu'à la fin de la période de transition, prévue, en principe, après que les élections sénatoriales auront eu lieu (elles sont actuellement fixées au 30 juin 2002).
- Acte fondamental du 24 octobre 1997, qui a valeur de Constitution et porte sur l'organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition.
- Convention pour la paix et la reconstruction du Congo, en date du 14 avril 2001.
- Loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant « Loi électorale », qui établit les conditions d'exercice du droit de vote, de la préparation, organisation et suivi des élections, du déroulement de la campagne électorale, des opérations de vote, du contentieux des opérations électorales et des dispositions pénales.
- Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui régit les activités des partis politiques.
- Décret n° 2001-587 du 20 décembre 2001 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale d'Organisation des Elections et les modalités de désignation de ses membres.
- Décret n° 2001-587-Bis du 20 décembre 2001 portant nomination des membres de la Commission Nationale d'Organisation des Elections.
- Arrêté n° 8286 du 31 décembre 2001 déterminant les modalités de l'exercice du droit de vote par procuration.
- Arrêté n° 8287 du 31 décembre 2001 déterminant les modalités de l'observation internationale des élections de 2002.
- Arrêté n° 3 du 2 janvier 2002 déterminant la nature des pièces d'identité et d'état civil exigibles des électeurs.
- Arrêté n° 6 du 2 janvier 2002 fixant le format et la couleur des cartes d'électeur à utiliser pour les scrutins organisés en 2002.
- Arrêté n° 9 du 24 janvier 2002 fixant les dates de dépôt et de clôture de candidature à l'élection du Président de la République.
- Arrêté n° 10 du 24 janvier 2002 portant ouverture de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République.
- Arrêté n°13 du 1^{er} février 2002 portant délégation du pouvoir.

- Arrêté n° 87 du 7 février 2002 déterminant les modalités de l'observation internationale des élections.
- Arrêté n° 625 MISAT/CAB/DAE du 6 mars 2002 fixant le format et la couleur des enveloppes à utiliser lors de l'élection présidentielle, scrutin du 10 mars 2002. Les enveloppes à utiliser sont des enveloppes opaques, de format 10 mm x 90 mm, de couleur kaki, portant la mention « République du Congo ».
- Arrêté n° 627 MISAT/CAB/DAE du 6 mars 2002 fixant le nombre et les lieux d'implantation des bureaux de vote pour l'élection présidentielle (4.169 au total sur l'ensemble du territoire).
- Arrêté n° 628 MISAT/CAB/DAE du 6 mars 2002 portant interdiction de la circulation automobile le 10 mars 2002 entre le moment d'ouverture et celui de la clôture des opérations de vote .
- Arrêté n° 629 MISAT/CAB/DAE du 6 mars 2002 portant fermeture des débits de boissons à l'occasion de l'élection présidentielle, scrutin du 10 mars 2002, qui établit que les débits de boissons à consommer sur place, bars-dancing, night-clubs et autres lieux de réjouissance resteront fermés jusqu'à vingt heures.
- Arrêté MISAT/CAB/DAE du 6 mars 2002 portant interdiction temporaire de transport d'armes et de munitions de toutes catégories. Les armes des agents de la force publique chargés de la sécurité des opérations électorales ne doivent en aucun cas être portées ni transportées en dehors des lieux d'affectation.
- Circulaire n° 0023/MISAT/CAB du 22 janvier 2002 relative à la procédure du dépôt des candidatures à l'élection du Président de la République.
- Loi n° 15-2001 du 31 décembre 2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public.
- Loi n° 8 du 12 novembre 2001 sur la liberté de l'information et de la communication.
- Arrêté n° 357 du 20 février 2002 fixant les dimensions des affiches électorales.
- Recommandation n° 1-2002 du 20 février 2002 de la Commission Nationale d'Organisation des Elections relative à la couverture de l'élection présidentielle par les médias audiovisuels publics.

Analyse du cadre juridique

La sécurité juridique est un principe juridique essentiel de l'état de droit qu'implique l'existence d'un droit certain. Les principes de publicité, de légalité et de hiérarchie des règles sont étroitement liés à ce principe. Pour l'essentiel, les problèmes qui se sont posés pendant la période électorale tenaient à trois causes : absence de dispositions juridiques dans certains domaines ; défaut de régularité dans la publication des règles ; et manque de rigueur dans l'observation de la législation électorale en vigueur. L'insécurité juridique découlant des situations décrites ci-après a nui à la transparence du processus électoral.

Absence de dispositions juridiques dans certains domaines

La législation électorale n'est pas exhaustive et comporte un certain nombre de lacunes juridiques qui doivent être comblées à l'avenir. L'absence d'un dispositif juridique pour le financement de la campagne électorale est à déplorer, en particulier. Les partis politiques sont régis par la Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

En ce qui concerne les procédures de vote, il aurait été souhaitable de prévoir des dispositions couvrant, notamment, les points ci-après :

- Liste du matériel essentiel pour les bureaux de vote ;
- Utilisation de l'encre indélébile comme moyen de contrôle pour tous les votants.

La seule référence à l'encre indélébile dans la Loi électorale apparaît à l'article 95 : *« L'électeur, après avoir introduit son bulletin dans l'urne, fait constater son vote par sa signature, ou, s'il ne sait pas signer, par l'apposition de son doigt trempé dans l'encre indélébile sur la liste en marge de son nom en présence des membres du bureau »*.

- Participation des délégués des partis ou candidats à toutes les phases du processus électoral.

La Loi électorale¹³ ne mentionne que le droit de chaque candidat à avoir un délégué par bureau de vote, sans évoquer les autres phases du processus électoral, à savoir les préparatifs des élections et la transmission, réception et consolidation des résultats.

- Procédure de nomination et accréditation des délégués des partis ou candidats.
- Remise d'une copie des procès-verbaux aux délégués des partis ou candidats;

L'article 85 de la Loi électorale dispose que: *« le procès verbal est signé par les délégués »*, mais ne prévoit pas la remise d'une copie aux délégués.

- Conditions de production des bulletins de vote (conception graphique ; système de contrôle –papier et numérotation- ; impression ; etc.).
- Obligation de joindre les bulletins valides aux procès-verbaux des bureaux de vote transmis à la Commission locale;

L'article 99 de la Loi électorale dispose que le Président du bureau de vote transmet à la Commission locale d'organisation des élections le procès-verbal accompagné des pièces suivantes : *« les enveloppes et les bulletins annulés ; une feuille de dépouillement de votes dûment arrêtés ; les observations du bureau de vote relatives au déroulement des élections »*, mais ne mentionne pas les bulletins valides.

- Procédure de consolidation des résultats par les commissions locales et procédure de transmission des résultats des commissions locales à la Commission régionale et à la Commission nationale.

¹³ Article 84 de la Loi électorale.

L'article 100 de Loi électorale prévoit que: « *La Commission Locale d'Organisation des Elections établit un procès-verbal qu'elle transmet à la Commission Nationale d' Organisation des Elections. Celle-ci centralise et traite tous les résultats en provenance des différentes commissions locales et dresse rapport* ».

Défaut de régularité dans la publication des règles

Aux lacunes des textes juridiques s'ajoute la difficulté d'accès aux lois et dispositions administratives, qui ne peuvent être dûment publiées en raison de la parution irrégulière du Journal Officiel de la République du Congo. Des éditions spéciales des textes de lois sont bien distribuées, mais la dernière remonte à décembre 2000. De plus, les arrêtés entrent en vigueur dès qu'ils ont été signés par le Ministre responsable. Cette situation entraîne un manque de transparence du processus électoral.

L'arrêté n° 388 déterminant les modalités de l'observation nationale des élections, qui comblait une des lacunes de la Loi électorale, a été promulgué par le Ministre de l'intérieur le 20 février 2002. La diffusion insuffisante de ce texte et sa promulgation à une date si proche de celle des élections a réduit la possibilité d'avoir une observation nationale organisée.

Manque de rigueur dans l'observation de la législation électorale en vigueur

A. Contradiction entre les dispositions juridiques et les instructions émises par la CONEL le jour de l'élection présidentielle

Le jour même des élections, la Coordination de la CONEL, en consultation avec le Ministère de l'intérieur, a adressé deux instructions aux présidents des commissions locales d'organisation des élections, qui autorisaient le vote des personnes non inscrites sur les listes électorales - sur présentation d'une pièce d'identité et de la carte d'électeur – ainsi que les personnes régulièrement inscrites, mais n'ayant pas reçu leur carte d'électeur - sur présentation d'une pièce d'identité. Les électeurs visés ont alors été inscrits sur des listes additionnelles ouvertes dans la plupart des bureaux de vote.

Ces instructions sont contraires aux articles 6¹⁴ et 89¹⁵ de la Loi électorale, qui stipulent que seuls les électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales et porteurs de leur carte d'électeur sont autorisés à voter. Selon le principe de hiérarchie des règles juridiques, une instruction ne saurait rendre une loi inopérante. D'autre part, l'insécurité juridique s'est encore trouvée aggravée par le fait qu'à la veille des élections le Ministère de l'intérieur a fait distribuer une lettre circulaire aux préfets de région, administrateurs-maires, administrateurs-maires délégués et sous-préfets, leur rappelant l'interdiction d'ouvrir des listes électorales additionnelles.

¹⁴ Article 6 de la Loi électorale : « *l'exercice du droit de suffrage est subordonné à son inscription sur une liste électorale de la circonscription administrative où se trouve son domicile ou sa résidence, sauf dérogation prévue par la présente loi* ».

¹⁵ Article 89 de la Loi électorale: « *Le droit de vote est reconnu à toute personne inscrite sur une liste électorale porteuse d'une carte d'électeur et d'une des pièces d'identité prévues par les textes en vigueur* ».

Le Président de la Cour d'Appel, qui est aussi le Président de la CONEL, a donné des instructions aux juges d'instance les habilitant à prendre, le jour de l'échéance électorale, des ordonnances visant à inscrire sur les listes électorales de la circonscription administrative où elles résident les personnes n'ayant pas été recensées, après vérification de leur nationalité et âge moyennant présentation d'un passeport ou une carte d'identité. Cette possibilité n'est pas prévue par la Loi électorale.

B. Contradiction entre la Loi électorale et les textes explicatifs de la procédure de vote
(Guide des élections de la CONEL et Manuel de formation des personnels des bureaux des vote de la DAE)

Il y a quelques contradictions et imprécisions entre le Guide des élections - publié par la Sous-commission de communication de la CONEL- et les articles 89 et 95 de la Loi électorale, concernant la possibilité de voter sans carte d'électeur et l'utilisation de l'encre indélébile.

- Possibilité de voter sans carte d'électeur :

Dispositions pratiques du « Guide des élections » concernant la constatation d'identité (page 16) : « *L'électeur qui n'a pas sa carte électorale pourra être admis à voter, à condition qu'il n'existe aucun doute sur son identité, et qu'il soit par ailleurs inscrit sur la liste électorale ou bien porteur d'une décision de justice ordonnant son inscription ou d'un arrêt de la Cour suprême annulant un jugement qui aurait prononcé sa radiation* ».

Article 89 de la Loi électorale

« Le droit de vote est reconnu à toute personne inscrite sur une liste électorale porteuse d'une carte d'électeur et d'une des pièces d'identité prévues par les textes en vigueur ».

- Utilisation de l'encre indélébile :

Dispositions pratiques du « Guide des Elections » concernant les opérations de vote (page 17, point 4) : « *Il se rend auprès de la table où se trouve l'urne dans laquelle il introduit son bulletin (ou ses bulletins), et l'assesseur de cette table lui remet sa carte d'électeur. L'électeur met son pouce droit dans l'encre indélébile et l'appose sur sa carte électorale dans le lieu du scrutin en question* ».

Le Manuel de formation des personnels des bureaux de vote mentionne ce qui suit au sujet de l'encre indélébile (page 22) : « *Le vote de l'électeur est constaté sur la liste électorale, en marge de son nom par une signature et aussi par l'apposition de son pouce gauche trempé sur l'encre indélébile sur la liste électorale en marge du nom* ».

Article 95 de la Loi électorale: « *L'électeur, après avoir introduit son bulletin dans l'urne, fait constater son vote par sa signature, ou, s'il ne sait pas signer, par l'apposition de son doigt trempé dans l'encre indélébile sur la liste en marge de son nom en présence des membres du bureau* ».

- Imprécisions concernant la preuve d'identité de l'électeur.

Concernant la carte d'identité, le Manuel de formation des personnels des bureaux de vote prévoit, à la page 8, que: « *L'électeur qui n'a pas sa carte d'identité pourra être admis à voter à condition qu'il n'existe aucun doute sur son identité* ».

L'article 89 de la Loi électorale stipule que: « *Le droit de vote est reconnu à toute personne (...) porteuse d'une des pièces d'identité prévues par les textes en vigueur* ».

L'Arrêté n° 3 du 2 janvier 2002 déterminant la nature des pièces d'identité et d'état civil exigibles des électeurs, établit qu'un électeur, pour justifier son identité lors de votes, doit présenter l'une des pièces d'identité suivantes: « *Une carte nationale d'identité ou attestation en tenant lieu ; un permis de conduire ; un passeport ; un livret militaire ; une carte professionnelle ; une carte d'élève ou étudiant.*

A défaut de toute pièce précédente la preuve d'identité peut être obtenue au moyen soit du livret de famille ou de pension, soit d'un acte de naissance ou de mariage, soit d'un certificat de nationalité, confortés par le témoignage de deux électeurs majeurs au moins, inscrits sur la liste électorale du bureau de vote concerné et détenteurs eux-mêmes, de l'un des documents cités en haut ».

Bref commentaire sur les élections à l'Assemblée Nationale

Les élections aux 137 sièges de l'Assemblée Nationale auront lieu en mai et juin 2002. La Loi électorale¹⁶ prévoit que les circonscriptions électorales seront déterminées par décret en Conseil des Ministres. Ce décret n'a pas été promulgué jusqu'à présent.

En règle générale, la détermination des circonscriptions électorales est un domaine qui, de par sa sensibilité, est réservé à la Loi. La Constitution¹⁷ approuvée par référendum le 20 janvier 2002 dispose que c'est la Loi qui détermine les circonscriptions électorales.

Cadre juridique de la campagne électorale

Cadre juridique

- o Articles 25 à. 42 de la Loi électorale
- o Arrêté n° 357 du 20 février 2002 fixant les dimensions des affiches électorales.

Contexte

La campagne électorale a démarré formellement le 20 février 2002, trois jours avant la date prévue dans la Loi électorale, qui dispose, en son article 25, que « *la campagne électorale est déclarée ouverte quinze jours avant la date du scrutin* » laquelle avait été fixée au 10 mars. Elle s'est close le 8 mars à minuit.

Définition

« *La propagande électorale se fait sous forme de réunions, d'affiches, de circulaires, par voie de presse, par tout autre moyen de communication audiovisuelle ou par d'autres manifestations autorisées par la loi* » (article 26 de la Loi électorale).

« *Elle est réservée aux partis et aux groupements politiques , aux candidats d'une liste et à ceux qui les soutiennent* » (article 25 de la Loi électorale).

¹⁶ Article 54 de la Loi électorale.

¹⁷ Article 94 de la Constitution.

Modalités de propagande électorale

a. Les réunions électorales

Par « réunions électorales », l'article 27 de la Loi électorale entend « *celles qui ont pour but de faire connaître un candidat ou une liste de candidats, de présenter les programmes ou les arguments d'un candidat* ».

« Sa réalisation doit être déclarée au chef de la circonscription administrative où se déroule l'élection, au moins 24 heures à l'avance. La déclaration précise le nom, le prénom, la profession, l'adresse et la qualité (...), le caractère clos ou ouvert de la réunion » (article 29 de la Loi électorale).

« Seuls les partis légalement constitués et les groupements politiques ainsi que les candidats régulièrement inscrits et ceux qui les soutiennent sont autorisés à organiser des réunions électorales » (article 28 de la Loi électorale).

« Les affiches pour annoncer la tenue des réunions électorales contiennent le nom des orateurs inscrits pour y prendre la parole et le nom du candidat » (article 35 de la Loi électorale).

b. Les affiches électorales

Sont considérées comme affiches électorales celles qui ont pour but de faire connaître un texte, un programme, un candidat et d'inciter à le soutenir.

Le chef de la circonscription administrative doit réserver pour la période électorale doit être attribuée à chaque candidat. *« Les emplacements sont attribués dans l'ordre d'arrivée des demandes, qui doivent être formulées, au plus tard, le huitième jour avant celui du scrutin »* (article 33 de la Loi électorale).

Les dimensions des affiches électorales ont été fixées par l'arrêté n° 357 du 20 février 2002. des emplacements spéciaux où apposer les affiches électorales. Une surface égale

« L'apposition de toute affiche électorale d'un candidat est interdite dans des emplacements réservés aux autres candidats ». (article 32 de la Loi électorale). Il est aussi interdit d'apposer les affiches

- o *« sur les immeubles classés ou inscrits ;*
- o *sur les arbres et les monuments ;*
- o *dans les sites classés ;*
- o *dans les parcs nationaux et les réserves naturelles »* (article 10 de l'Arrêté n° 357).

« Il est interdit, à tout agent public, de distribuer au cours des heures de service, tout document de propagande électorale » (article 36 de la Loi électorale).

c. Cadre juridique pour la réglementation des médias

Les médias sont réglementés par deux lois fondamentales : la Loi n° 8 – 2001 12/11/2001 sur la liberté de l'information et de la communication, et la Loi n° 15 – 2001 31/12/2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public.

La première établit le régime juridique applicable à tous les moyens d'information et de communication. L'Article 4 prévoit le libre accès à l'information et l'interdiction de la censure. La Loi institue le Conseil supérieur de la liberté de communication, qui est chargé de réglementer et de contrôler les activités des médias aussi bien en dehors de la campagne électorale, que pendant celle-ci. Ce conseil n'a pas encore été formé. Pendant la campagne électorale, ses fonctions ont été remplies par la Sous-commission de la communication de la CONEL, établie en vertu de l'Article 150 de la Loi électorale. La Sous-commission a pour tâche de réglementer et contrôler les activités des médias pendant la campagne et de sanctionner les infractions aux règles en vigueur.

La seconde de ces lois définit les règles régissant l'audiovisuel en période électorale (Chapitre III : Des modalités d'accès à l'audiovisuel en période électorale). Le cadre général des dispositions sanctionne le principe de l'égalité de traitement des candidats, tant dans leur campagne officielle que dans l'information offerte par les chaînes de l'audiovisuel public.

Selon l'Article 21, les candidats ont droit à une émission de 2 heures et 30 minutes à la télévision publique et à une émission de même durée à la radio publique. Ces émissions sont financées par l'Etat.

Pour l'élection présidentielle, le Président de la CONEL¹⁸ a recommandé de partager le temps d'antenne de manière égale entre les dix candidats, conformément au schéma suivant: 10 minutes par candidat au cours de la campagne, 5 minutes par candidat la veille du scrutin, avant que le silence électoral s'impose. Chaque candidat devait disposer ainsi, à titre gratuit, de 15 minutes de temps d'antenne à la télévision et 15 minutes à la radio.

Pour ce qui concerne les journaux télévisés, la Loi établit le principe de l'égalité dans la couverture des activités des candidats. Le Président de la CONEL a recommandé que chaque candidat reçoive une minute de temps d'antenne par jour au cours des journaux télévisés et deux minutes dans l'espace magazine «Echos de la campagne», à la fin des informations (16 h., 20 h. et 22h.30 en français). Deux minutes ont été accordées aux candidats dans les journaux télévisés en langues nationales (18 h. et 19 h.). Les mêmes dispositions valaient pour la radio d'Etat (6 h., 8 h., 13 h., 15 h., 19 h. pour le français, et 17 h. et 18 h. pour les langues nationales).

Le 25 février, le Ministère de la communication a promulgué l'Arrêté n° 390 fixant les règles régissant les émissions de la campagne électorale officielle. Cet instrument souligne la nécessité pour les médias audiovisuels de respecter les principes de neutralité, d'égalité et de continuité dans la couverture des activités des candidats. Ceux-ci, ou leurs organismes de campagne, sont tenus responsables de la production et du contenu des émissions.

L'Article 45 de la Loi n° 15 sanctionne la prohibition, dans la presse écrite et dans l'audiovisuel, de toute publicité commerciale à des fins de campagne.

Selon les dispositions légales en vigueur¹⁹, trois entités institutionnelles sont responsables de l'application et du contrôle du respect des mesures concernant les médias en période de campagne électorale. Le Ministère de la communication doit fixer les règles régissant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne électorale (Article 29 de la Loi n° 15). Une commission du Ministère de l'intérieur doit établir la liste des candidats habilités à utiliser les antennes du service public pour les émissions électorales.

¹⁸ Recommandation n° 1 – 20/02/02 de la Commission nationale d'organisation des élections relative à la couverture de l'élection présidentielle par les médias audiovisuels publics

1. ¹⁹ Loi électorale n° 9 – 2001 10/12/2001 ; Loi n° 15 – 2001 31/12/2001 relative au pluralisme dans l'audiovisuel public ; et Loi n° 8 – 2001 12/09/2001 sur la liberté de l'information et de la communication

Cette commission est formée de trois représentants dudit ministère, trois représentants du Ministère de la communication et trois représentants de la Sous-commission de la communication de la CONEL (Article 19 de la Loi n° 15). Elle a été nommée le 20 février (Arrêté n° 356 du Ministre de l'intérieur). La Sous-commission de la communication de la CONEL détermine l'ordre de passage des différents candidats à la télévision et à la radio d'Etat, par tirage au sort.

Annexe C

C. Résultats des élections de 1992

Législatives (19 juillet, sur 125 sièges)

UPADS:	70
MCDDI:	46
PCT:	18

Sénatoriales (26 juillet, sur 60 sièges)

UPADS:	23
MCDDI:	14
RDD:	8
PCT:	4

Présidentielles - 1er tour (2 août)

Lissouba (UPADS)	35,89 %
Kolélas (MCDDI)	20,30 %
Sassou Nguesso (PCT)	17,00 %

Présidentielles – 2e tour (11 août)

Lissouba (UPADS)	61,32 %
Kolélas (MCDDI)	38,68 %

ANNEXES TECHNIQUES

Structure de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Congo (MOEC)

Activités de formation

Déploiement des observateurs

Ventilation de l'observation des actes de campagne

Suivi des médias

Ventilation de l'observation des opérations de vote

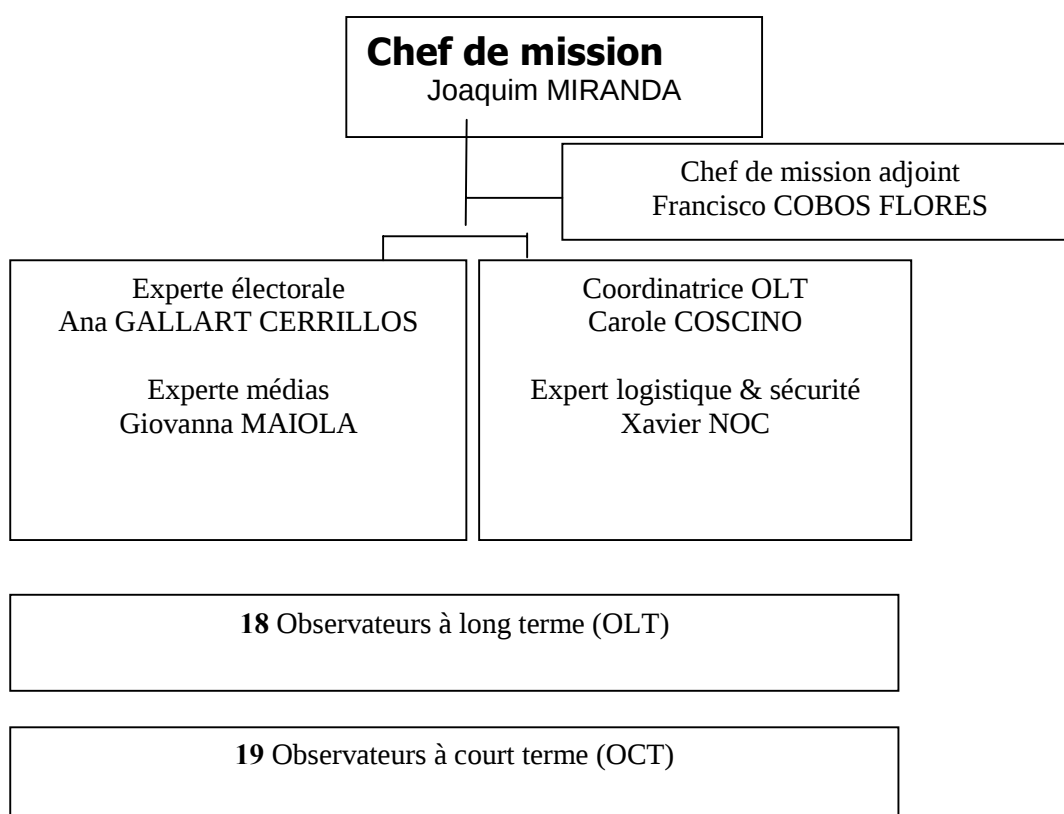
Ventilation de l'observation des opérations de fermeture et de dépouillement

Ventilation de l'observation des opérations de consolidation des résultats



Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

Structure de la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne au Congo (MOEC)



Session de formation des Observateurs à Long Terme

Samedi 23 février 2002

8h00-9h00

Allocution de bienvenue et introduction de la Mission d'observation électorale au Congo (MOEC) de l'Union européenne

- ♦ Représentant de S.E.M. Hervé Bolot, Ambassadeur de France au Congo et représentant de la Présidence de l'Union Européenne
- ♦ S.E.M. Jean Eric Holzapfel, Chef de la délégation de la Commission européenne au Congo
- ♦ Monsieur Francisco Cobos, Chef-Adjoint de la MOEC

9h00-10h00

Perspective historique, sociologique et économique du Congo
Monsieur Honoré Mobonda, Professeur de civilisation, Université de Brazzaville

10h30-11h00 Pause

11h00-12h00

Election présidentielle 2002 - Contexte juridique
Monsieur Charles Zacharie Bowao, Rapporteur général de la Commission nationale d'organisation des élections (CONEL)

11h00-12h00

Election présidentielle 2002 - Organisation technique des élections
Monsieur Armand Baboutila, Directeur des affaires électorales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire(MISAT)

12h00-13h00

Panorama politique congolais
Monsieur Joseph Gouala, Rédacteur en chef du journal Tam-Tam et correspondant de l'AFP

13h00-14H00 Déjeuner

14h00-15h30

Structure de la MOEC
Rôle de l'observateur à long terme
Code de conduite
Contacts et réunions avec les acteurs du processus électoral

Francisco Cobos, Chef-adjoint de la MOEC
Carole Coscino, Coordinatrice OLT/ MOEC

15h30-16h00 Pause

16h00-17h00

Logistique, sécurité et transport
Utilisation du matériel de communication
Xavier Noc, Logisticien MOEC

17h00-18h30

Administration et finances
Distribution du matériel
GTZ Christian

Dimanche 24 février

9h00-10h00

Introduction à la culture congolaise
Dr Ernst Fassbender, Représentant permanent de l'UNESCO au Congo

10h00-11h00

Programmes d'assistance technique de l'UE en matière électorale
Jean-Michel Dumont, Expert électoral, Assistant technique auprès de la Commission européenne et du Gouvernement congolais

11h00-11h15

Médias
Giovanna Maiola, Experte Médias MOEC

11h15-11h45 Pause

11h30-12h30

Structure des rapports d'observation
Préparation de l'arrivée et du briefing des observateurs à court terme
Transmission des rapports et communication avec l'équipe d'encadrement de Brazzaville
Francisco Cobos, Chef-adjoint de la MOEC
Carole Coscino, Coordinatrice OLT/MOEC

12h30-14h30 Déjeuner

14h30 – 17h00

Table ronde avec l'équipe d'encadrement de la MOEC
Accréditation des observateurs



Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

Déploiement des observateurs

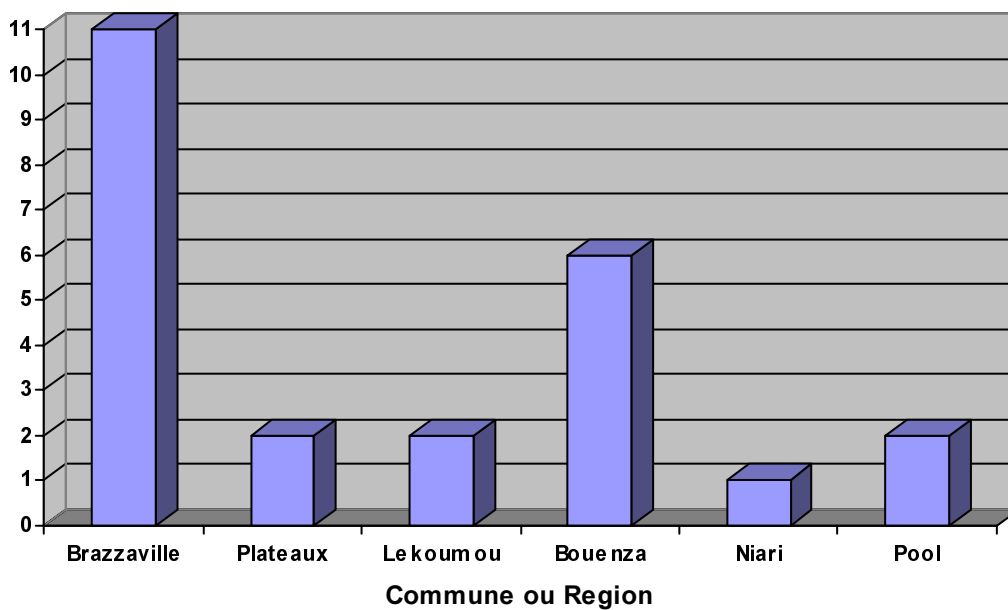
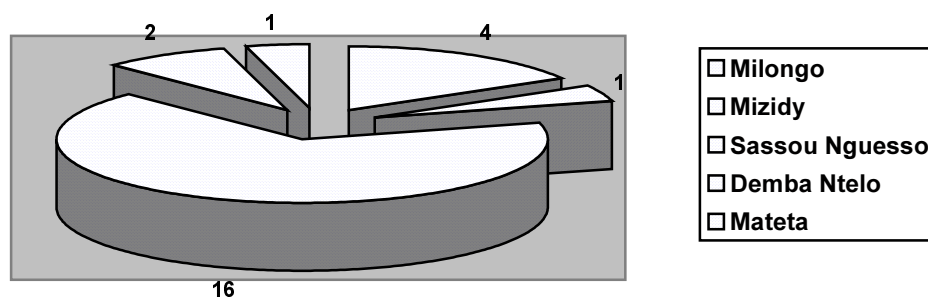
Equipe	Ville, Région	Nom	Prénom	Nationalité	
1	Impfondo, Likouala	KANKASHIAN	Nora	Autrichienne	OLT
1	Impfondo, Likouala	SALVADOR ACEVEDO	Eduardo	Espagnole	OLT
2	Ouessou, Sangha	GABRIEL	Lutz	Allemande	OLT
2	Ouessou, Sangha	ALBRECHT	Valérie	Belge	OLT
3a	Owando, Cuvette	TAUZIN	Anne	Française	OLT
3a	Owando, Cuvette	DE HAAN	Albert	Hollandaise	OCT
3b	Ewo Cuvette Ouest	ALONSO MAJAGRANZAS	Miguel	Espagnole	OLT
3b	Ewo Cuvette Ouest	NICOLETTI	Alfredo	Italienne	OCT
4	Brazzaville	LEONINI	Riccardo	Italienne	OCT
4	Brazzaville	DAHMEN	David	Suédoise	OCT
4	Brazzaville	SOURMELIS	Kostantinos	Grecque	OCT
4	Brazzaville	GOFFIN	Julie	Belge	OCT
4	Brazzaville	CATOZZI	Gianpiero	Italienne	OCT
4	Brazzaville	CORRIE	John	MEP	OCT
4	Brazzaville	MEIJER	John	AEM	OCT
5	Djambala, Plateaux	WALRAET	Anne	Belge	OLT
5	Djambala, Plateaux	MUZZI	Mariana	Finlandaise	OCT
5	Djambala, Plateaux	CALLEJA	Germain	Française	OCT
5	Djambala, Plateaux	DA COSTA	Goncalo	Portugaise	OLT
6	Kinkala, Pool	MENOU	Christophe	Française	OLT
6	Kinkala, Pool	INIGUEZ SAENZ	José Ignacio	Espagnole	OCT
6	Kinkala, Pool	RYNEUS	Tobjorn	Suédoise	OCT
6	Kinkala, Pool	NOLL	Alexandra	Autrichienne	OLT
7	Sibiti, Lekoumou	LEONINI	Claudia	Italienne	OLT
7	Sibiti, Lekoumou	ROELL	Jörg	Allemande	OLT
8	Nkayii, Bouenza	SBORGI	Enrico	Italienne	OLT
8	Nkayii, Bouenza	HAMERS	Jeroen	Hollandaise	OCT
8	Nkayii, Bouenza	WARD	Eilis	Irlandaise	OCT
8	Nkayii, Bouenza	BODINEAU	Sylvie	Française	OLT
9a	Dolisie, Niari (sud)	FLAMENT	Jacques	Belge	OLT
9a	Dolisie, Niari (sud)	PRADO PEREZ	Raquel	Espagnole	OCT
9b	Dolisie, Niari (nord)	HORAK	Romain	Française	OCT
9b	Dolisie, Niari (nord)	MONTANARI	Marco	Italienne	OLT
10	Pointe Noire, Kouilou	MATASCONI	Barbara	Italienne	OLT
10	Pointe Noire, Kouilou	HELDT	Hans-Joachim	Allemande	OCT
10	Pointe Noire, Kouilou	VASSILIADOU	Evangelina	Grecque	OCT
10	Pointe Noire, Kouilou	PLAZA PERUN	Carlos	Espagnole	OCT
10	Pointe Noire, Kouilou	BARONHEID	Alain	Belge	OCT
10	Pointe Noire, Kouilou	DESMOND HEARNS	Patrick Joseph	Irlandaise	OLT



Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

Ventilation des actes de campagne observés

Observation de la campagne électorale
(meetings politiques par candidat -
nombre total et répartition par région)



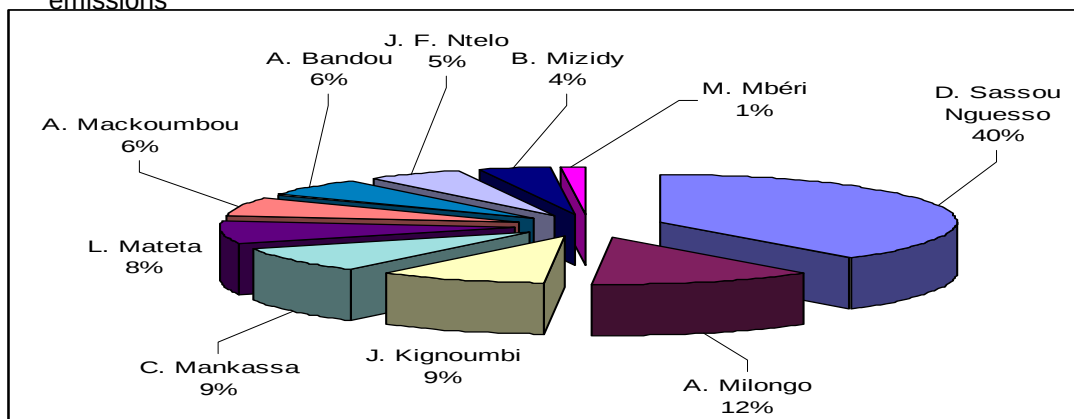


Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

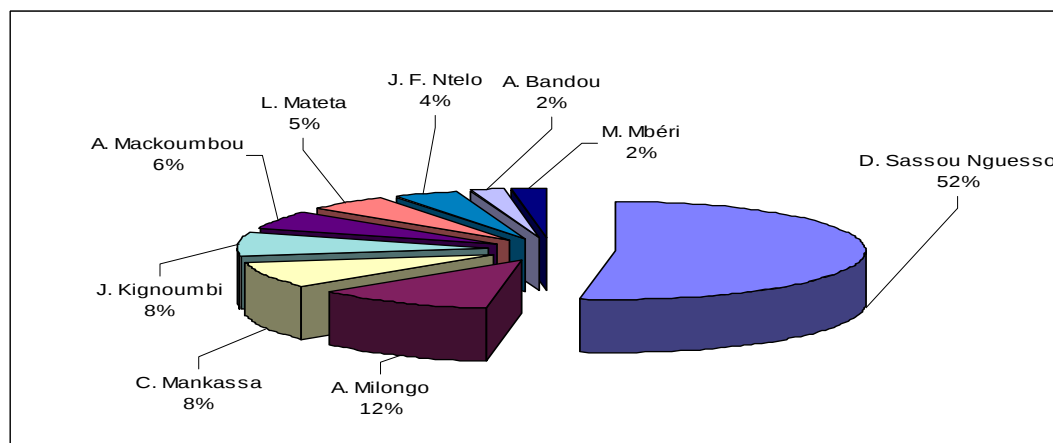
Données relatives au suivi des médias

a) Télé Congo

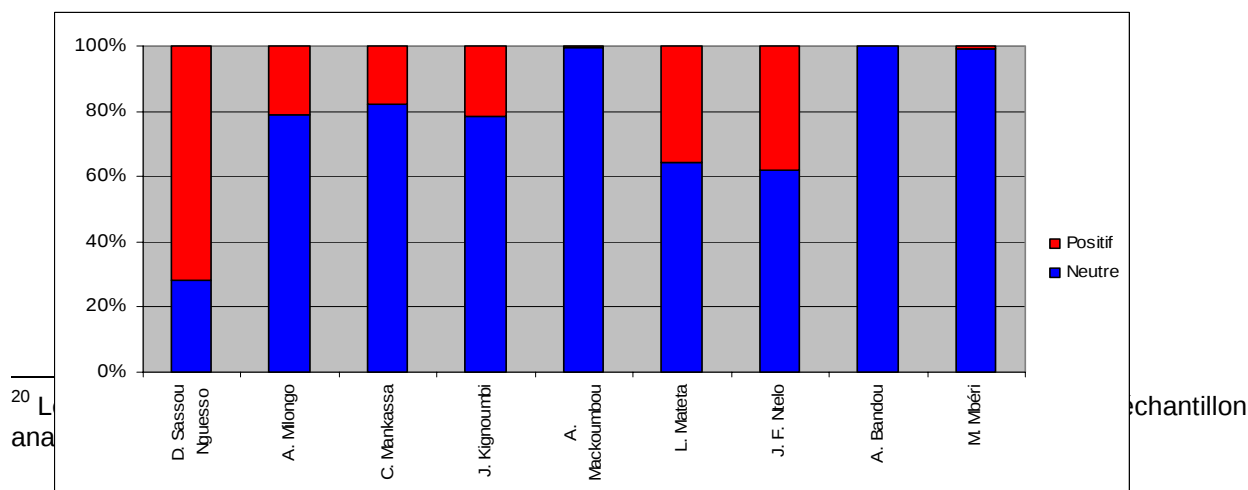
Graphique 1: Répartition du temps d'attention entre les candidats et leurs comités de soutien- Toutes émissions



Graphique 2: Répartition du temps d'attention entre les candidats et leurs comités de soutien dans les émissions d'information politique et électorale²⁰

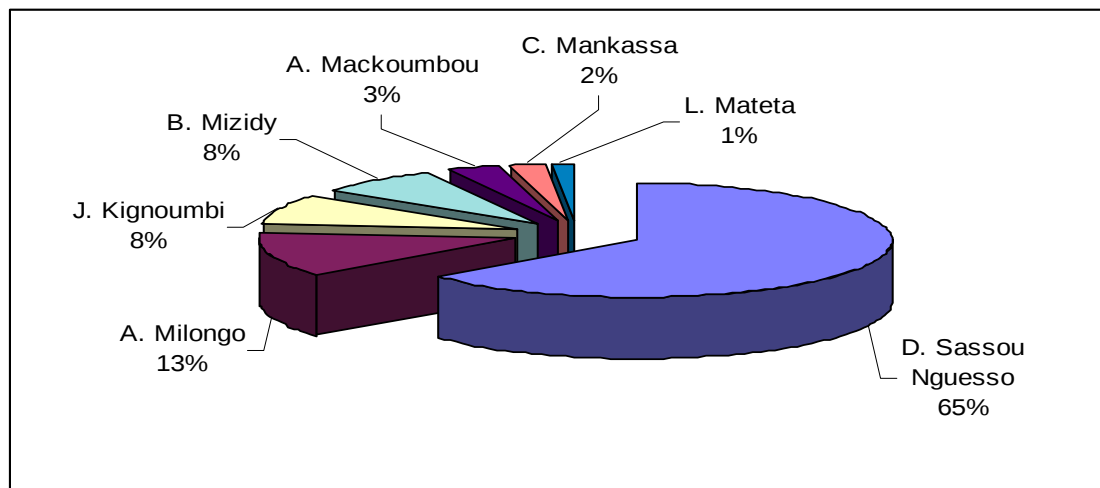


Graphique 3: Ton de la couverture des activités des candidats et de leurs comités de soutien dans les émissions d'information politique et électorale



b) Radio Congo

Graphique 4 : Répartition du temps d'attention entre les candidats dans les émissions d'information politique et électorale



Graphique 5: Ton de la couverture des activités des candidats et de leurs comités de soutien dans les émissions d'information politique et électorale

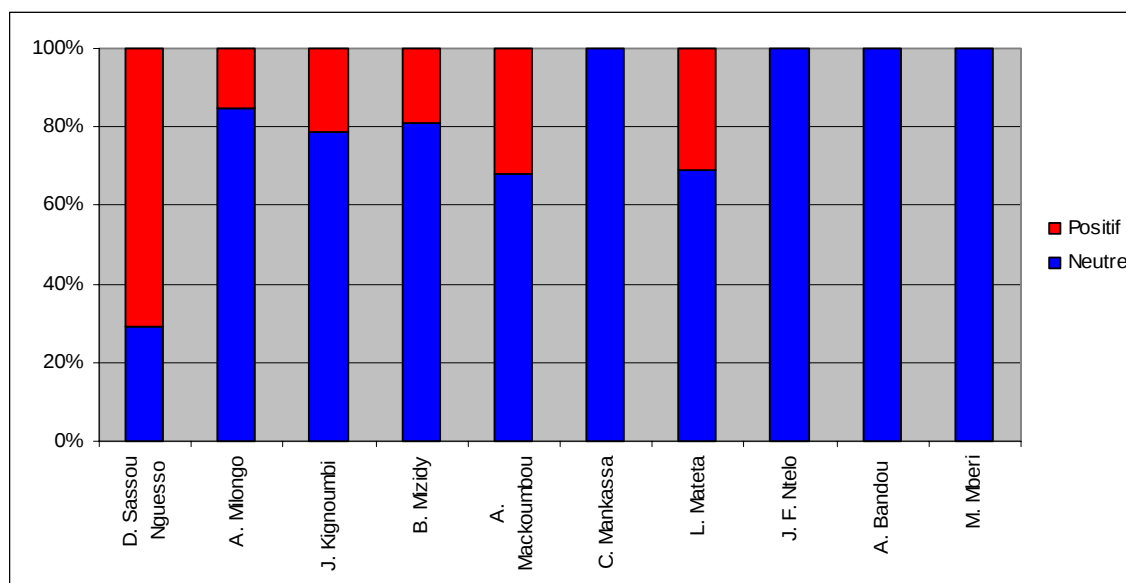


Tableau 1: La presse au Congo

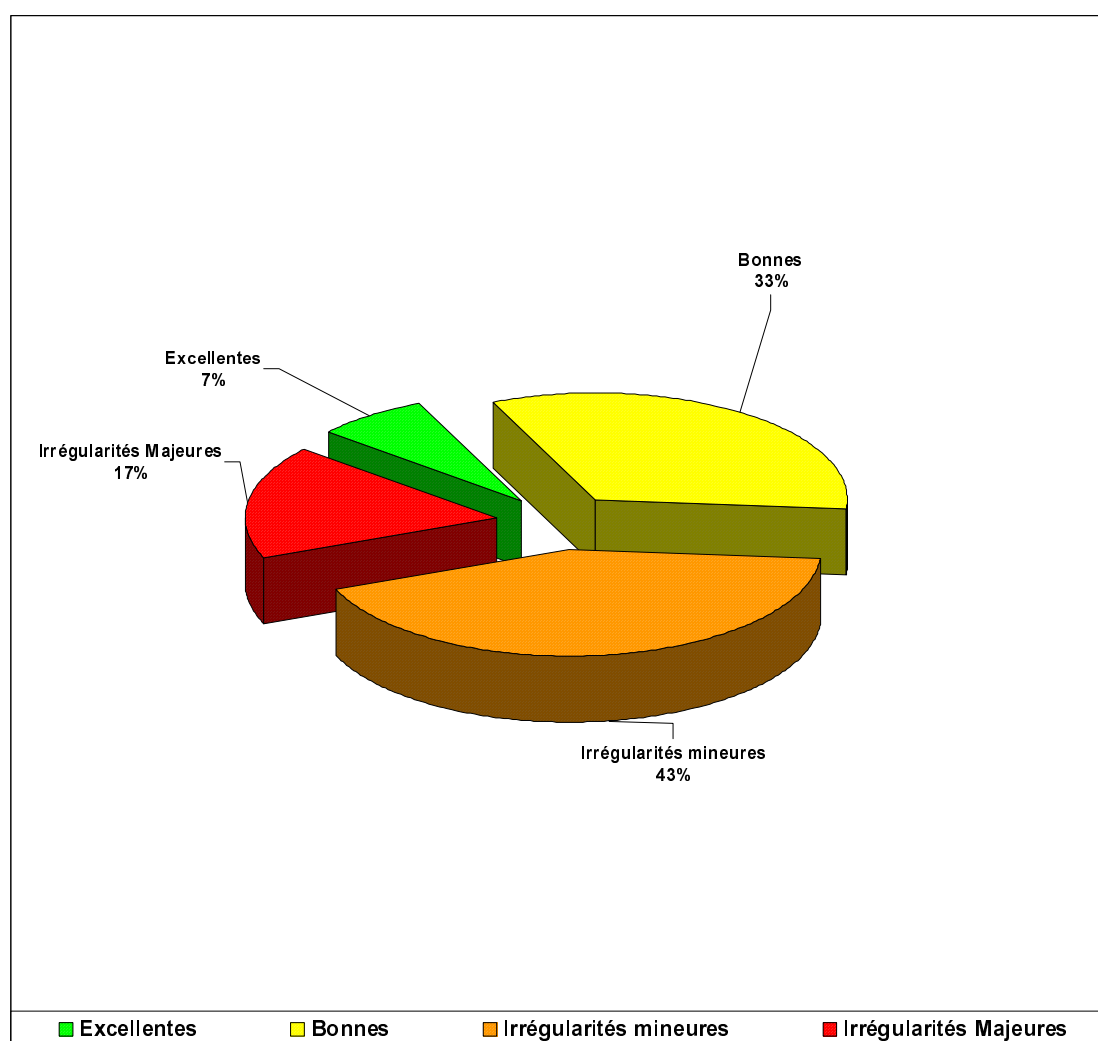
Journal	Tirage (estimé)	Orientation politique (estimée)	Fréquence	Remarques
Panorama	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Irrégulier	
Le Rayon	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Irrégulier	Avant: pro-Kolelas, hebdomadaire
L'Eveil de l'Afrique	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Très irrégulier	
Maintenant	500 – 1000 exemplaires	Indépendant	Irrégulier	Ligne éditoriale peu claire
Le Temps	500 – 1000 exemplaires	Pro-opposition en exil	Hebdomadaire	Journal de MOUNGOUNGA
L'arroseur	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	Journal satirique Le propriétaire fait partie de la sécurité présidentielle
La Rue-Meurt	500 – 1000 exemplaires	Indépendant	Hebdomadaire	
Tam Tam	500 – 1000 exemplaires	Indépendant	Hebdomadaire	Vraiment indépendant
L'Observateur	500 – 1000 exemplaires	Indépendant	Hebdomadaire	Penchant pour l'opposition
La Semaine africaine	1500 exemplaires	Indépendant, ligne éditoriale variable	Hebdomadaire	Appartient à la Commission épiscopale
Le Choc	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	Ecriture légère Très pro-gouvernemental
L'Autre Vision	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	
Le Coq	500 – 1000 exemplaires	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	Problèmes de parution
Le Pays		Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	
Les Echos du Congo	500 – 1000 copies	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	
L'Eléphant	500 – 1000 copies	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	
La Nouvelle République	500 – 1000 copies	Pro-gouvernemental	Hebdomadaire	Journal public (appartient à l'Etat)
Le Flambeau	500 – 1000 copies	Pro-gouvernemental	Irrégulier	Avant: pro-Kolelas, hebdomadaire



Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

Ventilation de l'observation des opérations de vote

Observation de 302 bureaux de vote

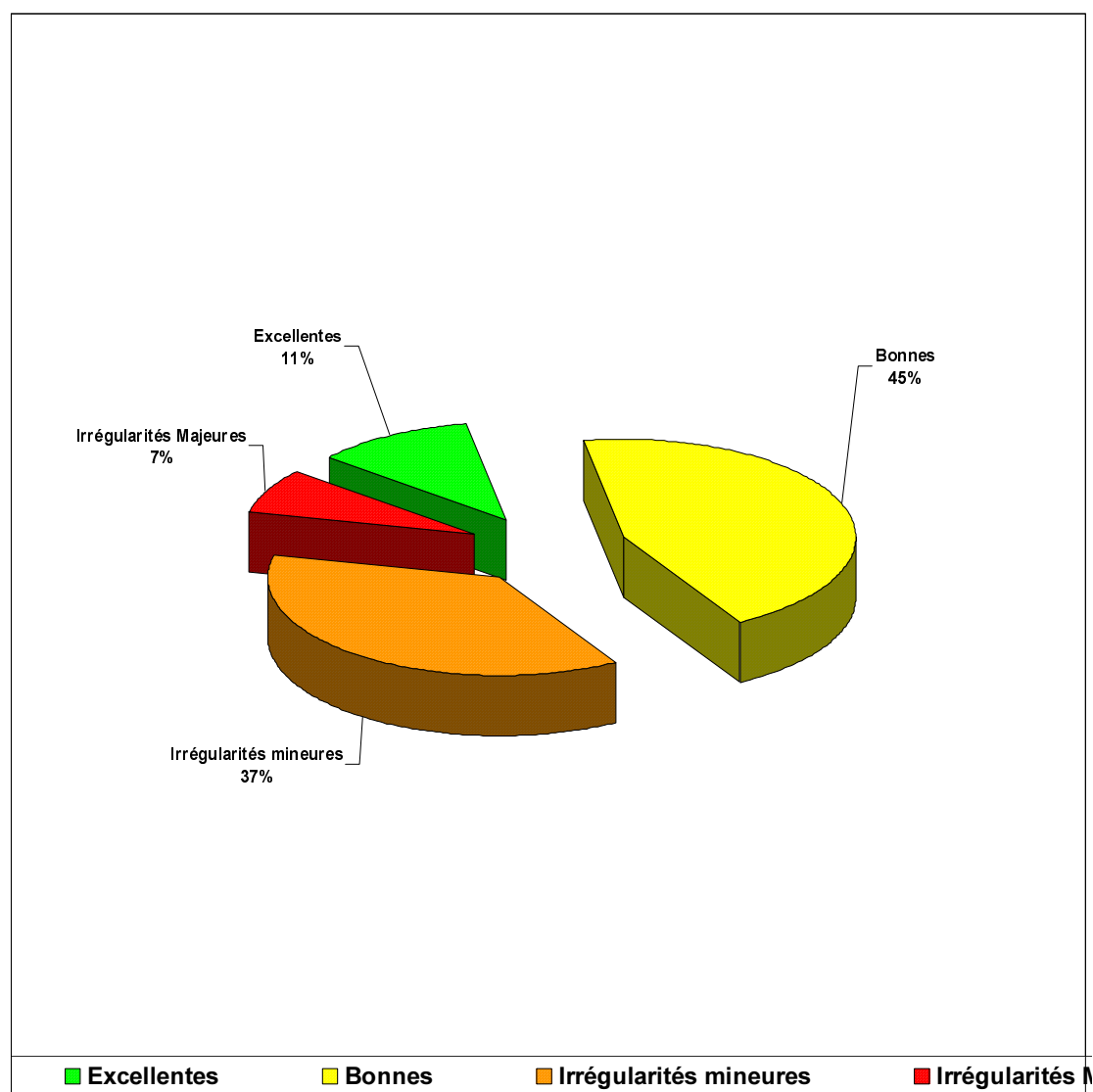




Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

Ventilation de l'observation des opérations de fermeture et de dépouillement

Observation de 27 bureaux de vote





Union européenne
Mission d'Observation Electorale au Congo
Election présidentielle 2002

Ventilation de l'observation des opérations de consolidations

Observation de 18 commissions électorales